

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Vetos por inconstitucionalidade vs. Atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados: um estudo sobre o “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

MARINA BRAGA LIMA ALBANO MOTA

BRASÍLIA

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

MARINA BRAGA LIMA ALBANO MOTA

Vetos por inconstitucionalidade vs. Atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados: um estudo sobre o “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília — UnB.

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins.

BRASÍLIA

2013

MARINA BRAGA LIMA ALBANO MOTA

Vetos por inconstitucionalidade vs. Atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados: um estudo sobre o “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília — UnB, pela Banca Examinadora composta por:

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins (orientador)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto (membro titular)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo Henrique Blair de Oliveira (membro titular)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Mamede Said (membro suplente)
Universidade de Brasília

RESUMO

Esta monografia pretende estudar como funciona o exame de constitucionalidade dos projetos de lei ordinária e complementar no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. Parte da doutrina atribui às Casas Legislativas, por intermédio das Comissões de Constituição e Justiça e demais comissões, e ao Presidente, por meio do veto, a competência para exercer o que se costuma denominar “controle preventivo de constitucionalidade”. Apesar do uso desse termo, praticamente inexistem estudos aprofundados sobre o tema. Por isso, realizou-se uma pesquisa empírica a fim de investigar a atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados no “controle preventivo de constitucionalidade” de projetos vetados totalmente por inconstitucionalidade no período pós-constituente (1988-2013). Em face dos resultados encontrados, este trabalho questiona se de fato pode-se dizer que os Poderes Legislativo e Executivo exercem um “controle preventivo de constitucionalidade”, no sentido técnico do termo.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo. Poder Executivo. Comissões de Constituição e Justiça. Vetos. Inconstitucionalidade. Controle preventivo de constitucionalidade.

ABSTRACT

This monograph aims to study how does the constitutional analysis of bills works in the legislative and executive branches. Some scholars attribute to the Legislative Houses, through the Committee of Constitution and Justice and other committees, and to the President, through the veto, the power to exercise what is usually called "preventive control of constitutionality". Despite the use of this term, practically there is no in-depth studies on the subject. Therefore, we performed an empirical study to investigate the performance of the Committee of Constitution, Justice and Citizenship of the Chamber of Deputies of Brazil in the "preventive control of constitutionality" of bills that were fully vetoed by the President as unconstitutional during the period of 1988-2013. After the presentation of the research results, this study questions if in fact it can be said that the legislative and executive branches play a "preventive control of constitutionality" in the technical sense of the term.

KEY-WORDS: Legislature. Legislative branch. Executive branch. Committee of Constitution and Justice. Veto. Unconstitutionality. Preventive control of constitutionality.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Vetos políticos <i>versus</i> Vetos jurídicos.....	31
Gráfico 2 - Distribuição dos tipos de vício segundo categorias.	44
Gráfico 3 - Formas de apreciação dos projetos na Câmara.	48
Gráfico 4 - Parecer da CCJC.	49
Gráfico 5 - Quantidade de votos em separado por comissão temática.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipos de vícios presentes nos projetos vetados totalmente por razões jurídicas.....	32
Tabela 2 - Vetos por motivos de natureza financeira-orçamentária.....	42
Tabela 3 - Vícios de acordo com categorias temáticas.....	45
Tabela 4 - Autores dos projetos vetados por motivação jurídica.	45
Tabela 5 - Apresentação de voto em separado na Câmara.	51
Tabela 6 - Deliberação dos vetos pelo Congresso Nacional.	54
Tabela 7 - Tempos de tramitação	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 — O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA E COMPLEMENTAR NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO.....	12
1. O “controle preventivo de constitucionalidade”	12
2. Atuação das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas	14
2.1. Exame de constitucionalidade na Câmara dos Deputados.....	14
2.2. Exame de constitucionalidade no Senado Federal e comparativo com a Câmara dos Deputados	19
CAPÍTULO 2 – PESQUISA QUALITATIVO-QUANTITATIVA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CCJC DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO “CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE” DE PROJETOS VETADOS TOTALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE	23
1. Metodologia	23
1.1. “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Executivo: análise das Mensagens de veto total por inconstitucionalidade (veto jurídico total)	24
1.2. “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Legislativo: análise da tramitação, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, dos projetos vetados totalmente pelo Presidente da República por motivo de inconstitucionalidade	27
2. Objetivos	29
3. Resultados	29
3.1. Distribuição dos vetos totais segundo projetos de lei ordinária e complementar	29
3.2. Distribuição dos vetos totais em “vetos políticos” e “vetos jurídicos”	30
3.3. Tipos de vício.....	31
3.3.1. Vícios formais	33
3.3.1.1. Vícios de iniciativa	33
3.3.1.1.1. Iniciativa privativa do Presidente da República.....	34
3.3.1.1.2. Iniciativa privativa de outras autoridades	38
3.3.1.2. Matéria reservada à lei complementar	39
3.3.1.3. Conclusões: “vícios formais” <i>versus</i> “vícios materiais”	39

3.3.2. Vícios materiais.....	40
3.3.2.1. Regulamentação de profissões.....	40
3.3.2.2. Vetos por motivos de natureza financeira-orçamentária	42
3.3.2.3. Vetos por violação da autonomia dos entes da Federação, autonomia universitária e Direitos Fundamentais.....	43
3.3.2.4. Conclusões: distribuição dos vetos segundo categorias.....	44
3.4. Vetos jurídicos e autoria	45
3.5. Tramitação na Câmara dos Deputados	47
3.5.1. Casa iniciadora e Casa revisora.....	47
3.5.2. Forma de apreciação de projetos: poder conclusivo das comissões e apreciação em Plenário.....	47
3.5.3. Parecer da CCJC: dado em Plenário ou em Comissão?	49
3.5.4. Apresentação de voto em separado	50
3.5.4.1. Votos em separado na CCJC.....	52
3.5.4.2. Voto em separado na CTASP	53
3.5.4.3. Voto em separado na CFT	54
3.6. Deliberação dos vetos pelo Congresso Nacional.....	54
3.7. Tempo de tramitação dos projetos vetados totalmente	55
4. Conclusões	55
CONCLUSÃO.....	58
BIBLIOGRAFIA	61

INTRODUÇÃO

O Legislativo é objeto de pouca atenção no âmbito do Direito. Jeremy Waldron (2003, p. 1) denunciou essa lacuna nos seguintes termos:

Nosso silêncio nessa questão é ensurdecedor se comparado com a loquacidade sobre o tema dos tribunais. Não há nada sobre legislaturas ou legislação na moderna jurisprudência filosófica que seja remotamente comparável à discussão da decisão judicial. Ninguém parece ter percebido a necessidade de uma teoria ou de um tipo ideal que faça pela legislação o que o juiz modelo de Ronald Dworkin, “Hércules”, pretende fazer pelo raciocínio adjudicatório.

No Brasil, quando os estudiosos do Direito se debruçam sobre o Poder Legislativo, as atenções costumam voltar-se, quase que exclusivamente, às Medidas Provisórias. Além disso, as grades curriculares dos cursos de graduação em Direito não valorizam o estudo do tema, que, quando muito, é tratado, com pouco aprofundamento, na disciplina de Direito Constitucional. O ensino tradicional do Direito dá ênfase ao processo judicial e aos tribunais, de maneira que há pouco ou nenhum espaço para o processo legislativo e as Casas Legislativas.

Uma razão para esse silêncio talvez seja o fato de o Legislativo estar intimamente associado às ideias de poder e política. Assim, apesar da contribuição dos estudos relacionados à Teoria Geral do Estado, parece que a tendência é deixar que o assunto seja mais bem explorado pela Ciência Política. Ocorre que o direito é fruto da política e é impossível compreendê-lo em sua inteireza sem levar em consideração a dinâmica do processo de formação das leis.

É nesse contexto que se insere a presente monografia de conclusão de curso. Consciente de suas limitações, ela representa um pequeno esforço no sentido de quebrar com essa tradição e contribuir com a ampliação do conhecimento sobre o Legislativo. Pretende, pois, trazer à tona o debate sobre o Legislativo por meio de um tema instigante e pouco explorado: o “controle preventivo de constitucionalidade” exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Especificamente, o objetivo deste trabalho é lançar um olhar que extrapole a perspectiva teórica. Optou-se, então, pela realização de um estudo estatístico para investigar, na prática, como se dá o “controle preventivo de constitucionalidade” em um dos órgãos do Legislativo (Câmara dos Deputados) e no Executivo.

O Capítulo 1 discorrerá sobre o conceito de “controle preventivo de constitucionalidade” e discutirá as diferenças entre os Regimentos Internos de cada Casa no tocante ao exame de constitucionalidade de projetos de lei ordinária e complementar.

O Capítulo 2 apresenta a metodologia e os resultados da pesquisa quantitativo-qualitativa que buscou investigar a atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados no “controle preventivo de constitucionalidade” de projetos vetados totalmente por inconstitucionalidade no período pós-constituente (1988-2013).

Por fim, na Conclusão, discute-se sobre a adequação ou não do termo “controle preventivo de constitucionalidade” para designar o exame de constitucionalidade exercido especialmente pelo Poder Legislativo.

CAPÍTULO 1 — O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA E COMPLEMENTAR NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO

1. O “controle preventivo de constitucionalidade”

Ao introduzir o tema do controle de constitucionalidade, diversos doutrinadores¹ o classificam, quanto ao *órgão* que o desempenha — quem controla —, em controle político, controle judicial e controle misto.

O controle de constitucionalidade político seria aquele exercido por um órgão político e não jurisdicional. Embora a maioria dos autores cite o modelo francês como exemplo de controle político, Gilmar, Coelho e Branco (2010, p. 1159) também afirmam que, no caso brasileiro, “o controle de constitucionalidade realizado nas Casas Legislativas, pelas Comissões de Constituição e Justiça ou pelas demais comissões, enquadra-se nessa categoria”. Além disso, “também o veto oposto pelo Executivo a projeto de lei, com fundamento em inconstitucionalidade da proposição legislativa, configura típico exemplo de controle de constitucionalidade político (CF. art. 66, § 1º)”².

Da mesma forma, Barroso (2011, p. 65) considera que o direito brasileiro adota um controle político de constitucionalidade:

No Brasil, onde o controle de constitucionalidade é eminentemente de natureza judicial — isto é, cabe aos órgãos do Poder Judiciário a palavra final acerca da constitucionalidade ou não de uma norma —, existem, no entanto, diversas instâncias de controle político da constitucionalidade, tanto no âmbito do Poder Executivo — e.g., o veto de uma lei por inconstitucionalidade — como no do Poder Legislativo — e.g., rejeição de um projeto de lei pela Comissão de Constituição e Justiça da casa legislativa, por inconstitucionalidade.

Igualmente, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013, p. 845-846) mencionam a existência de um controle político de constitucionalidade no Brasil; contudo, o fazem de forma mais crítica, ao compará-lo com o modelo francês:

(...) a função desempenhada pelo Conselho Constitucional é baseada em critérios unicamente jurídicos, preservando-se a composição do parlamento para apreciar a conveniência e oportunidade da lei. Difere, neste aspecto, da maneira como os

¹ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2010, p. 1159); BARROSO, L. R. (2011, p. 63); SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D., 2013, p. 842); SILVA, J. A. (2013, p. 51); MORAES, A. de (2011, p. 734); FERREIRA FILHO, M. G. (2011, p. 63); BONAVIDES, P. (2011, p. 299-302).

² MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2010, p. 1159).

órgãos compostos por membros de partidos políticos manipulam os instrumentos de controle de constitucionalidade — no Brasil, o veto e os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça do Poder Legislativo — durante o processo de elaboração das leis.

Além dessa classificação, os manuais³ costumam estabelecer que, quanto ao *momento*, o controle pode ser preventivo ou repressivo. Em linhas gerais, o “controle preventivo de constitucionalidade” atua no curso do processo legislativo e seu escopo é evitar a entrada em vigor de lei incompatível com o texto constitucional. Justamente por atuar no curso da tramitação do projeto — antes, portanto, de sua transformação em lei — é que ele é designado “controle *preventivo* de constitucionalidade”.

Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 1160) asseveram: “o controle preventivo efetiva-se antes do aperfeiçoamento do ato normativo” e “exemplos de controle preventivo de constitucionalidade, no nosso sistema constitucional, são as atividades de controle dos projetos e proposições exercidas pelas Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso e o veto pelo Presidente da República com fundamento na inconstitucionalidade do projeto (CF. art. 66, § 1º)”.

Moraes (2011, p. 737-738) também vislumbra “duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico”.

No mesmo sentido, Barroso (2011, p. 67-68) estabelece que “controle prévio ou preventivo é aquele que se realiza anteriormente à conversão de um projeto de lei em lei e visa a impedir que um ato inconstitucional entre em vigor” e afirma:

No Brasil há, igualmente, oportunidade para o controle prévio, de natureza política, desempenhado:

- (i) pelo Poder Legislativo, no âmbito das comissões de constituição e justiça, existentes nas casas legislativas em geral, que se manifestam, usualmente, no início do procedimento legislativo, acerca da constitucionalidade da espécie normativa em tramitação;
- (ii) pelo Poder Executivo, que poderá apor seu veto ao projeto aprovado pela casa legislativa, tendo por fundamento a inconstitucionalidade do ato objeto de deliberação, impedindo, assim, sua conversão em lei (como regra, uma

³ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2010, p. 1160); BARROSO, L. R. (2011, p. 63); SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D., 2013, p. 852); MORAES, A. de (2011, p. 737-738); FERREIRA FILHO, M. G. (2011, p. 62-63); BONAVIDES, P. (2011, p. 301).

lei nasce com a sanção, isto é, com a anuência do Chefe do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo).

De acordo com Barroso (2011, p. 89-98), embora o modelo brasileiro tenha adotado, como regra geral, o controle judicial, existem, “no próprio texto constitucional ou no sistema como um todo, algumas hipóteses em que o Executivo e o Legislativo desempenham papel relevante no controle de constitucionalidade, tanto em caráter preventivo como repressivo (...)”.

Apesar de renomados autores adotarem o termo “controle preventivo de constitucionalidade”⁴ para definir o controle exercido pelo Legislativo (por meio de suas Comissões de Constituição e Justiça) e pelo Executivo (por intermédio do veto por inconstitucionalidade), não há maiores discussões sobre o tema. Dessa forma, parece que as classificações quanto ao *órgão* que exerce e ao *momento* em que ocorre o controle de constitucionalidade representam apenas uma mera formalidade. Feitas essas classificações, nada mais se discute sobre esse suposto “controle preventivo de constitucionalidade” exercido pelo Legislativo e Executivo. A partir daí, toda a ênfase se volta ao controle de constitucionalidade judicial.

Os itens a seguir irão discorrer sobre o exercício do suposto “controle preventivo de constitucionalidade” na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A análise dos Regimentos Internos de cada Casa proporcionará um estudo comparativo entre as duas Casas no que concerne ao exame de constitucionalidade de projetos de lei ordinária e complementar.

2. Atuação das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas

2.1. Exame de constitucionalidade na Câmara dos Deputados

O Presidente da Câmara, preliminarmente e a seu juízo, poderá devolver ao autor proposição que versar matéria alheia à competência da Câmara ou evidentemente inconstitucional⁵. Embora essas hipóteses configurem exemplo de análise de constitucionalidade no âmbito da Câmara, o foco deste trabalho está na atuação do órgão

⁴ Também denominado “controle político de constitucionalidade” (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1159; BARROSO, 2011, p. 65; FIGUEIREDO e MONTAL, 2008), “controle preventivo de constitucionalidade” (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1160; MORAES, 2011, p. 737-738; BARROSO, 2011, p. 67-68; CASSEB, 2011; LEE, 2013; FIGUEIREDO e MONTAL, 2008) ou “controle prévio de constitucionalidade” (BARROSO, 2011, p. 67-68).

⁵ Art. 137, § 1º, II, “a” e “b”, RICD.

colegiado especializado nesse exame: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) determina que todos os projetos devem ser despachados à CCJC, que é a única comissão permanente competente para examinar a constitucionalidade das proposições. Os arts. 32, IV, c/c 53, III, RICD, estabelecem, respectivamente, o campo temático da CCJC e a obrigatoriedade de despacho para ela:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...)

IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; (...)

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta;

II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.

Em síntese, além de a CCJC possuir a competência exclusiva para analisar aspectos de constitucionalidade, atualmente ela é sempre a última⁶ comissão constante do

⁶ Com a Resolução nº 10, de 1991, a antiga Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) deixou de ser a primeira comissão constante do despacho e passou a ser a última a se manifestar. Além disso, a alteração do nome da comissão de “Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR)” para “Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)” ocorreu com a Resolução nº 20/2004.

despacho e é obrigatória sua manifestação em todos os projetos, seja qual for o regime de tramitação, a fim de examinar sua admissibilidade (ou admissibilidade e mérito).

Em virtude de a CCJC ter a competência exclusiva para examinar os aspectos constitucionais de todos os projetos que tramitam na Câmara (admissibilidade), é vedado o exame de constitucionalidade por outras comissões:

Art. 55. A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.

Parágrafo único. Considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo (...)

Esse ponto foi objeto das recentes Questões de Ordem de nºs 355 e 359, ambas de 2013⁷:

Em outubro de 2013, por meio da Questão de Ordem nº 355/2013, o Deputado Marcos Rogério questionou a demora na apreciação das Reclamações⁸ nºs 3/2012 e 4/2012, e do Recurso nº 166/2012. Essas Reclamações e esse Recurso questionam a regimentalidade do Ato da Presidência nº 4/2012 e da Súmula nº 1/2012⁹, ambos da Comissão de Educação e Cultura (CEC)¹⁰, os quais, dentre outras recomendações, orientam relatores da CEC a rejeitar projetos cuja iniciativa privativa era do Presidente da República e não de parlamentares. As Reclamações e o Recurso mencionados alegam que a CEC estaria invadindo a competência CCJC ao rejeitar projetos sob a alegação de que são inconstitucionais.

As Reclamações nºs 3 e 4, de 2012¹¹, arguem a validade do Ato da Presidência nº 4/2012 e da Súmula nº 1/2012 e criticam o fato de a CEC ter rejeitado dois projetos com fundamento na inconstitucionalidade deles. De acordo com o autor das Reclamações, a CEC exorbitou de suas competências regimentais, na medida em que o exame de constitucionalidade é competência exclusiva da CCJC.

⁷ Essas Questões de Ordem e suas decisões estão disponíveis em: < <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

⁸ O art. 55, Parágrafo único, RICD, determina que a Reclamação é o instrumento cabível quando uma comissão manifesta-se sobre o que não é de sua atribuição específica. Assim, deferida a Reclamação, o parecer (ou parte dele) que tiver invadido a competência de outra comissão temática será dado como não escrito.

⁹ A Súmula nº 1 contém orientações gerais para os relatores, entre elas a recomendação de rejeição de projetos da área de educação com vício de iniciativa (competência exclusiva do Poder Executivo). A Súmula nº 1 é renovada pela comissão a cada ano. Hoje está em vigor a Súmula nº 1/2013.

¹⁰ A partir da Resolução nº 21/2013, a Comissão de Educação e Cultura desmembrou-se em duas: Comissão de Educação e Comissão de Cultura.

¹¹ O inteiro teor dessas Reclamações e a decisão do Presidente a respeito delas estão disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

O Recurso nº 166/2012 foi interposto contra a decisão do Presidente da CEC que indeferiu Questão de Ordem que controvertia dispositivos do Ato da Presidência nº 4/2012, entre os quais especialmente o item 9¹². Embora a redação do item seja confusa, na prática ele determinou a rejeição, sem apreciação de mérito e com transformação em Indicação¹³, de certos projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, mas que tenham sido apresentados por parlamentares. Tanto esse Recurso, quanto a Questão de Ordem que lhe deu origem, defendem que a aplicação do item 9 e da Súmula nº 1/2001 afronta o que estatui o RICD, porque usurpa a competência privativa da CCJC para a apreciação da constitucionalidade das proposições.

No mesmo sentido, também em outubro de 2013, o Deputado Hugo Napoleão ofereceu a Questão de Ordem nº 359/2013 para questionar a validade da Súmula nº 1/2012, da Comissão de Educação (CE)¹⁴. Como já foi dito, entre outras recomendações, essa Súmula orienta os relatores a emitir parecer pela rejeição em caso de projetos eivados de vício de iniciativa. O Deputado insurgiu-se contra essa Súmula por acreditar que ela invade a competência regimental da CCJC ao realizar o “controle preventivo de constitucionalidade”.

Em resposta às Questões de Ordem nºs 355 e 359, ambas de 2013, em novembro de 2013, o Presidente da Câmara dos Deputados decidiu que não existe irregularidade na aplicação da Súmula nº 1/2001 e do Ato da Presidência nº 4/2012. A Súmula seria uma recomendação e não vincularia o deputado que relata a matéria, muito menos o Plenário da Comissão. Segundo a decisão, “o relator é sempre livre para proferir sua opinião a respeito da matéria que lhe for submetida, não sendo admissível qualquer tipo de ingerência sobre seu trabalho”. Ademais, o Presidente afirma que:

(...) a Comissão não está opinando pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da proposição, mas tão-somente rejeitando-a. Portanto, objetivamente não há invasão de prerrogativa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Portanto, esta Presidência não pode desconstituir uma decisão legítima da Comissão de Educação, que rejeita uma proposição, com base nos fundamentos que supostamente orientaram a deliberação. (...)

¹² O item 9 do Ato da Presidência nº 4/2012 preceitua que “os projetos de competência exclusiva do Poder Executivo que tenham sido apresentados por parlamentares, tais como criação de escolas, acréscimos de disciplinas ao currículo escolar, em todos os graus, denominação de obras, edifícios e logradouros públicos e criação de datas comemorativas ligadas a entidades associativas serão relatados nos termos das Resoluções do Congresso”.

¹³ Segundo os arts. 100 § 1º, c/c 113, I, RICD, Indicações são proposições por meio das quais deputados podem sugerir a outro Poder (no caso, o Executivo) “a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”.

¹⁴ Idem 9 e 10.

Com base na mesma argumentação, o Presidente da Câmara também indefere as Reclamações nºs 3 e 4, de 2012, porque entende que a CE manifestou-se “pela rejeição dos projetos e pela aprovação de Indicações¹⁵ ao Poder Executivo, e não pela inconstitucionalidade da matéria tratada no projeto”. Ademais, explica o seguinte:

(...) Ainda que conjecturas sobre a violação de iniciativa privativa orientem o raciocínio dos relatores — com base em uma Súmula que não possui caráter vinculante, é importante frisar —, a Comissão não aprova pareceres pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade das proposições a ela submetidas.

Não é possível afastar do campo da fundamentação do posicionamento das comissões argumentos referentes à compatibilidade ou não de uma proposição com a Constituição Federal. O que se proíbe, nos termos do *caput* do art. 55 do RICD, é que a manifestação de um órgão colegiado avance concretamente sobre prerrogativas regimentalmente atribuídas a outro. A CEC limitou-se a opinar pela rejeição das matérias, o que claramente lhe é permitido. Não cabe qualquer tipo de impugnação sobre os fundamentos que motivaram o posicionamento de órgão técnico no sentido de aprovação ou rejeição de uma proposição. (...)

Feitas essas considerações sobre a competência exclusiva da CCJC para o exame de constitucionalidade, cabe discutir os efeitos de seu parecer quanto à inconstitucionalidade de uma matéria. A importância do exame de constitucionalidade (admissibilidade) é tamanha que o parecer da CCJC quanto aos aspectos constitucionais tem caráter terminativo. O art. 54 do RICD elenca as únicas comissões incumbidas de examinar a admissibilidade, com o poder de “terminar”, ou seja, encerrar a tramitação da matéria¹⁶, salvo recurso de um décimo dos deputados (art. 144, RICD¹⁷):

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III – da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

¹⁵ Idem 13.

¹⁶ CARNEIRO, A. C. S.; SANTOS, L. C. A.; NETTO, M. G. N. (2011, p. 209).

¹⁷ O recurso contra parecer terminativo está previsto no art. 144; contudo, o RICD não fala sobre prazo e apoio para sua interposição. Por analogia, no dia a dia, são utilizados o prazo e apoio do recurso contra parecer conclusivo (cinco sessões e um décimo, respectivamente — arts. 58, §§ 1º e 3º c/c 132, § 2º, RICD).

Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de comissão, emitido na forma do art. 54. (...)

Como se pode perceber, a CCJC possui diversas prerrogativas a fim de exercer com eficiência o exame de constitucionalidade das proposições. Apesar da competência da Presidência de devolver ao autor proposição que versar sobre matéria evidentemente inconstitucional¹⁸, pode-se dizer que a CCJC é, por excelência, o órgão responsável pelo “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito da Câmara dos Deputados.

2.2. Exame de constitucionalidade no Senado Federal e comparativo com a Câmara dos Deputados

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) atribui à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a competência para opinar sobre a constitucionalidade de proposições. Eis o que preceitua o art. 101, I, do RISF:

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I – opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; (...)

Embora tanto o RICD quanto o RISF disponham que as suas Comissões de Constituição e Justiça serão responsáveis pelo exame de constitucionalidade de projetos, no Senado — ao contrário da Câmara —, a manifestação da CCJ não é obrigatória nem o exame de constitucionalidade parece ser competência exclusiva dela.

No Senado, um projeto pode ser aprovado definitivamente por outras comissões, sem a apreciação da CCJ; na Câmara isso jamais poderia ocorrer, porque todos os projetos deverão receber parecer da CCJC. A não obrigatoriedade da manifestação da CCJ do Senado é a primeira das diferenças quanto ao regimento das duas Casas no tocante ao exame de constitucionalidade das matérias.

A segunda diferença consiste no fato de que, no Senado, o exame de constitucionalidade não é uma competência exclusiva da CCJ; ao passo que, na Câmara, é. O RISF não dispõe expressamente que o exame de constitucionalidade é competência exclusiva da CCJ. Essa omissão regimental leva a inferir que todas as comissões do Senado podem

¹⁸ Art. 137, § 1º, II, “b”, RICD.

manifestar-se sobre a constitucionalidade dos projetos sob sua deliberação, sem que isso incorra em invasão de competência. Não existe nenhum dispositivo no RISF equivalente ao já mencionado art. 55 do RICD, que, em seu *caput*, impõe: “a nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica”; e, em seu Parágrafo único, afirma: “considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo”. A omissão regimental e a prática legislativa levam a concluir que o exame de constitucionalidade não é competência exclusiva da CCJ. Portanto, não há vedação para que outras comissões analisem a constitucionalidade dos projetos e, com base nisso, rejeitem proposições.

Apesar disso, os efeitos da rejeição de um projeto com fundamento na inconstitucionalidade são diversos a depender de qual comissão emitiu o parecer pela inconstitucionalidade.

A regra geral dispõe que projetos que receberem pareceres contrários serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente. É o que prescreve o art. 254 do RISF:

Art. 254. Quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do Senado no sentido de sua tramitação.

Parágrafo único. A comunicação do arquivamento será feita pelo Presidente, em plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis contado da comunicação. (NR)

Conforme preceitua o Parágrafo único acima, contra o arquivamento caberá sempre recurso (independentemente se o resultado da votação foi unânime ou divergente), contanto que subscrito por um décimo dos senadores e no prazo de dois dias úteis.

De acordo com a primeira parte do § 1º do art. 101 do RISF, o parecer da CCJ pela inconstitucionalidade também tem o poder de rejeitar e arquivar definitivamente a proposição:

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: (...)

§ 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.

No entanto, a parte final do mencionado § 1º estabelece uma importante diferença em relação à regra geral: o recurso contra o parecer da CCJ pela inconstitucionalidade só é

cabível se a votação desse parecer na CCJ tiver sido divergente. Desse modo, se a votação na CCJ foi unânime, não há o que fazer e a proposição permanecerá rejeitada e arquivada.

Em suma, contra a rejeição de projetos pelas comissões em geral (salvo CCJ), cabe recurso independentemente do resultado da votação (unanimidade ou divergência). Contudo, contra parecer da CCJ pela rejeição por inconstitucionalidade, só será possível interpor recurso se a votação tiver sido divergente.

Embora o RISF não use o termo “parecer terminativo”¹⁹ no sentido adotado pelo art. 54 do RICD, tem-se que a parte final do § 1º do art. 101 do RISF imprime efeito semelhante: o parecer da CCJ pela rejeição por inconstitucionalidade faz arquivar definitivamente a proposição. Entretanto, no que concerne ao recurso contra essa decisão, há diferenças que merecem ser apontadas.

Na Câmara, o recurso pode ser apresentado sempre que houver “parecer terminativo”, independentemente do resultado da votação na CCJC. Em outras palavras, não importa se o parecer na CCJC é unânime ou divergente, pois o recurso é cabível em qualquer caso, desde que apresentado por um décimo dos deputados nas subseqüentes cinco sessões ordinárias e de debates efetivamente realizadas.

No Senado, como já foi explicado, o recurso somente poderá ser interposto se a votação na CCJ não tiver sido unânime, isto é, em caso de divergência e desde que oferecido por um décimo dos deputados nos dois dias úteis seguintes.

Interessante notar que o RISF permite a retirada, antes da votação, de projeto cujo parecer do relator é pela inconstitucionalidade. Na Câmara, ao contrário, não há dispositivo equivalente ao art. 257 do RISF:

Art. 257. Quando, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator se pronunciar pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição, é permitida sua retirada, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminhará a matéria à Mesa, através de ofício, a fim de ser arquivada.

Como se viu, há particularidades no que concerne à disciplina do exame de constitucionalidade de projetos de lei ordinária e complementar em cada Casa Legislativa. Diante disso, cabe refletir se o fato de, no Senado, o exame de constitucionalidade não ser

¹⁹ No Senado, o termo “terminativo” é utilizado para se referir às proposições que são deliberadas apenas no âmbito das comissões, dispensada a apreciação em Plenário (arts. 235, II, “c”, c/c 91, RISF). Para esses casos, a Câmara usa o termo “conclusivo” (art. 24, II, RICD).

atribuição exclusiva da CCJ faz aumentar a eficiência desse controle na medida em que todas as comissões sentem-se responsáveis por realizar um processo legislativo que respeite à Constituição.

CAPÍTULO 2 – PESQUISA QUALITATIVO-QUANTITATIVA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CCJC DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO “CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE” DE PROJETOS VETADOS TOTALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE

1. Metodologia

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009, p. 73), no Direito Constitucional clássico, o processo legislativo se desdobra em três fases distintas: fase da iniciativa; fase constitutiva da lei; e fase complementar. A primeira diz respeito ao poder de apresentar um projeto junto ao órgão competente. A segunda é a fase constitutiva da lei, que envolve a aprovação nas Casas Legislativas e a sanção do Chefe de Estado. Finalmente, a terceira consiste na fase integratória da eficácia da lei, que compreende a promulgação e publicação.

Somente os processos de formação de leis ordinárias e complementares submetem-se a essas três fases, dentre as quais, para os objetivos desse trabalho, se destaca a segunda: a fase constitutiva da lei. De acordo com ela, o processo legislativo de leis ordinárias e complementares envolve necessariamente a atuação conjunta e consecutiva dos Poderes Legislativo (deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal) e Executivo (sanção ou veto do Presidente da República)²⁰.

Por isso, dentre todas as espécies normativas²¹, apenas essas duas proposições²² passam por um “controle preventivo de constitucionalidade”²³ tanto pelo *Legislativo* (exame da constitucionalidade dos projetos pelas Comissões de Constituição e Justiça ou comissões

²⁰ As normas que disciplinam o processo legislativo das leis ordinárias e complementares estão dispostas nos arts. 61, 64, 65, 66, 67 e 69 da CF.

²¹ As espécies normativas são aquelas enumeradas no art. 59 da CF.

²² O termo “proposição” deverá ser entendido no sentido proposto por José Afonso da Silva (2006, p. 49): “No processo de formação das leis, a proposição consubstancia-se na existência de um ato de alguém dirigido a qualquer daquelas Casas do Congresso Nacional, invocando sua atividade no sentido de ser produzido um ato legislativo”. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) define “proposição” como “toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”, tais como: Proposta de Emenda à Constituição, Projeto, Emenda, Indicação, Requerimento, Recurso, Parecer e Proposta de Fiscalização e Controle (art. 100, *caput*, e § 1º, RICD). Proposição é o gênero de que projetos de lei ordinária e complementar são espécies.

²³ Conforme explanado no Capítulo 1, parte da doutrina considera que as atuações legislativa (por meio das Comissões de Constituição e Justiça) e executiva (por intermédio do veto por inconstitucionalidade) constituem formas de “controle preventivo de constitucionalidade”. A discussão sobre a adequação ou não da expressão para identificar esses casos será feita apenas na Conclusão.

competentes, no caso do Senado), quanto pelo *Executivo* (poder de veto por inconstitucionalidade)²⁴.

Sendo assim, esta pesquisa empírica buscou estudar a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo Federal no controle de constitucionalidade do processo de formação de leis ordinárias e complementares²⁵. Ressalte-se que este trabalho discorrerá apenas sobre o “controle preventivo de constitucionalidade” que ocorre no âmbito *federal*.

A fim de entender como funciona o “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, a pesquisa foi dividida em duas partes: (1) “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Executivo: análise das Mensagens de veto total por inconstitucionalidade (veto jurídico total); e (2) “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Legislativo: análise da tramitação, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, dos projetos vetados totalmente pelo Presidente da República por motivo de inconstitucionalidade.

Os detalhes sobre a metodologia aplicada em cada caso serão explanados a seguir.

1.1. “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Executivo: análise das Mensagens de veto total por inconstitucionalidade (veto jurídico total)

Após a aprovação nas Casas Legislativas, o projeto é enviado ao Presidente da República para sanção ou veto²⁶. O Chefe do Executivo pode vetar um projeto, no todo (*veto total*) ou em parte (*veto parcial*)²⁷, por considerá-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público²⁸. Quando o Chefe do Executivo recusa sanção ao projeto, ele deve encaminhar, por meio de Mensagem, as razões do veto ao Congresso Nacional²⁹.

²⁴ Cabe ressaltar que foi excluído da pesquisa um projeto de iniciativa do Congresso Nacional, porque, nos termos da Resolução nº 1, de 2006-CN, essa proposição submete-se a procedimento específico: análise pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); e deliberação em sessão conjunta do Congresso Nacional. Por fugir da regra geral de tramitação dos projetos de lei ordinária e complementar, o referido projeto teve de ser excluído deste trabalho (Mensagem nº 15, de 2012, referente ao veto do Projeto de Lei nº 12, de 2011-CN).

²⁵ O legislador constituinte definiu de modo expresso e inequívoco todos os casos que deverão ser disciplinados por lei complementar. Determinou, também, que a aprovação dessa espécie normativa depende de quórum qualificado de maioria absoluta em ambas as Casas (arts. 61, *caput*, e 69, CF). São essas as duas características que distinguem essa espécie normativa da lei ordinária.

²⁶ Art. 66, CF.

²⁷ Arts. 84, V, c/c 66, § 2º, CF.

²⁸ Art. 66, § 1º, CF.

²⁹ Idem 28.

Dentre todas as *Mensagens de veto* apresentadas no período de 06/01/1992 até 05/10/2013 (pós-Constituinte), foram selecionadas apenas as *Mensagens de veto total*. As *Mensagens de veto parcial* foram excluídas da pesquisa. Esse recorte da pesquisa se deu em virtude de os *vetos totais* representarem um ato radical do Chefe do Executivo, que impede que um *projeto inteiro* se transforme em lei.

Em outras palavras, vetar um projeto por completo significa dizer que nada nele deve converter-se em lei, que absolutamente nenhum artigo, inciso, parágrafo ou alínea merece prosperar. Justamente por isso, por constituir uma negação absoluta, é que apenas os vetos totais foram escolhidos. No caso dos vetos parciais, tem-se uma negação mais branda, uma vez o ato de vetar parcialmente traz consigo veto e sanção a um só tempo: há aspectos do projeto que merecem integrar o ordenamento jurídico. Ao contrário, o veto total diz que nada ali pode ser salvo, que a contrariedade ao interesse público ou a inconstitucionalidade são tamanhas que comprometem a própria essência do projeto, de maneira que inviabilizam totalmente o nascimento da lei. Por representarem os casos mais intensos, no sentido de não haver meio termo — como seria o caso do veto parcial —, é que essas proposições foram escolhidas.

Ao todo, foram contabilizadas 274 *Mensagens de veto total*³⁰, que foram divididas em três categorias: (1) Vetos por contrariedade ao interesse público; (2) Vetos por inconstitucionalidade; e (3) Vetos por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade (ambos³¹).

O critério utilizado para a distribuição das Mensagens nesses três grupos foi a fundamentação do Chefe do Executivo para o veto. Assim, analisou-se o texto completo de cada *Mensagem de veto total* a fim de verificar se, na justificativa do veto, foram mencionadas palavras, expressões ou dispositivos constitucionais que apontavam para uma *inconstitucionalidade*, uma *contrariedade ao interesse público* ou *ambos*.

Os vetos fundamentados na *inconstitucionalidade* do projeto são denominados “vetos jurídicos” e os que se justificam pela *contrariedade ao interesse público* são considerados “vetos políticos” (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1008).

³⁰ As *Mensagens de veto total* podem ser acessadas no *Portal da Legislação* da Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/mensagem-de-veto-total#content>>. Acesso em: 5 out. 2013.

³¹ Para esses casos, utilizaremos, no decorrer desta monografia, o termo “ambos”.

Selecionamos apenas os “vetos jurídicos” (*inconstitucionalidade* ou *ambos*³²), que estão presentes em 109 Mensagens. Desse modo, não fazem parte da pesquisa os “vetos políticos” (*contrariedade ao interesse público*), que somam 165 Mensagens. O recorte apenas dos “vetos jurídicos” (*inconstitucionalidade* ou *ambos*) aconteceu, porque o objetivo da monografia é analisar o “controle preventivo de constitucionalidade”. Diante disso, não haveria utilidade em estudar os “vetos políticos”, porque são fundamentados exclusivamente em termos de contrariedade ao interesse público. No caso desses vetos, há total discricionariedade do Presidente da República, que não precisa motivar sua decisão a partir de uma argumentação jurídica, que leve em consideração a interpretação de dispositivos ou princípios constitucionais. Esses vetos são fundados em um juízo estritamente político de conveniência e oportunidade.

Por conseguinte, foram objeto de estudo apenas os *vetos jurídicos totais*. As Mensagens referentes a *vetos jurídicos totais* foram examinadas uma a uma com o intuito de extrair as seguintes informações³³: (1) Ano da Mensagem de veto total; (2) Número da Mensagem de veto total; (3) Vetos por inconstitucionalidade ou Vetos por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade (ambos); (4) Dispositivos constitucionais violados³⁴; (5) Detalhamento dos dispositivos constitucionais violados³⁵; e (6) Tipo de vício³⁶. Por meio da leitura das Mensagens de veto, buscou-se identificar quais dispositivos da Constituição, na visão do Presidente da República, foram violados. O objetivo dessa aferição consistia em verificar se a violação do texto constitucional se concentrava em determinados artigos ou grupos de artigos da Carta Maior — e, conseqüentemente, em certas categorias.

Para cada Mensagem, se estabeleceu o tipo de vício, que, de acordo com a fundamentação do Chefe de Executivo, deu ensejo ao veto. Entre as categorias criadas, estão as relacionadas a vícios formais (vício de iniciativa, por exemplo) e aquelas ligadas a vícios

³² Os vetos por *inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público* possuem natureza híbrida: são ao mesmo tempo vetos políticos e jurídicos. Dada a existência do componente *inconstitucionalidade* (ainda que não exclusivo), esses vetos foram considerados *vetos jurídicos* e farão parte do levantamento de dados.

³³ Esses dados foram levantados e inseridos em uma planilha do Excel 2007, software escolhido para realizar toda a pesquisa empírica.

³⁴ Para identificar os artigos violados, analisou-se a fundamentação apresentada na Mensagem de veto, ou seja, o discurso do Presidente da República: se ele afirmava expressamente que um artigo foi violado, o referido dispositivo era inserido na planilha. Procedeu-se da mesma forma nos casos em que não havia menção ao número artigo, mas sim ao texto do dispositivo. Ressalte-se que esse procedimento só foi realizado nas situações em que havia certeza absoluta da correspondência exata entre o texto citado e o artigo violado.

³⁵ Inteiro teor do(s) artigo(s) violado(s), acompanhado de resumo dos motivos do veto.

³⁶ Foram criadas categorias de acordo com o tipo de vício à Carta Maior. A título de exemplo: “vício de iniciativa por usurpação da competência privativa do Presidente da República”.

materiais (conteúdo). Essa questão será mais bem compreendida adiante, quando da apresentação dos resultados.

1.2. “Controle preventivo de constitucionalidade” no Poder Legislativo: análise da tramitação, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, dos projetos vetados totalmente pelo Presidente da República por motivo de inconstitucionalidade

Feita a identificação dos projetos vetados por *inconstitucionalidade* ou *ambos* (“vetos jurídicos”), buscou-se estudar como se deu a tramitação deles na Câmara dos Deputados.

O Senado Federal não foi objeto de estudo estatístico, porque, como já foi explicado no Capítulo 1, o exame de constitucionalidade nessa Casa Legislativa difere-se daquele que se realiza na Câmara em dois pontos primordiais. Ao contrário da Câmara, no Senado, não é obrigatória a apreciação dos projetos pela CCJ e o exame de constitucionalidade dos projetos não é competência exclusiva da CCJ desta Casa.

Isso significa que todos os projetos vetados totalmente pelo Presidente por inconstitucionalidade foram analisados (e aprovados) pela CCJC da Câmara quanto a sua admissibilidade (constitucionalidade). Entretanto, nem todos esses mesmos projetos foram analisados pela CCJ do Senado. Aliás, em muitos casos, sequer houve despacho para a CCJ e a constitucionalidade, se é que foi apreciada, o foi por outras comissões temáticas.

No Senado, o fato de a constitucionalidade poder ser apreciada por todas as comissões (não exclusivamente pela CCJ) não implica que a comissão ou demais comissões constantes do despacho irão obrigatoriamente fazer um exame de admissibilidade (constitucionalidade). É possível que essa comissão ou comissões apreciem apenas o mérito da matéria e não se pronunciem a respeito da constitucionalidade ou não da matéria. Na Câmara, absolutamente todos os projetos vetados foram analisados pela CCJC quanto a sua admissibilidade — embora nem sempre sobre o mérito, a depender do despacho inicial.

A fonte da pesquisa foram os dados disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados³⁷. Por meio da ferramenta de busca desse portal, acessaram-se as “fichas de tramitação” dos projetos vetados. Com isso, foi possível resgatar a memória dos projetos e

³⁷ Endereço eletrônico: <<http://www.camara.leg.br>>.

investigar o caminho percorrido por essas proposições no âmbito da Câmara dos Deputados, especialmente em sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Estudou-se a tramitação, na Câmara, de cada projeto vetado com o intuito de identificar os seguintes aspectos³⁸: (1) Ano de início da tramitação do projeto³⁹; (2) Autor do projeto⁴⁰; (3) Trata-se de um projeto de lei ordinária ou complementar?; (4) Ementa do projeto; (5) Tramitação na Câmara dos Deputados; (5.1) Despacho para quais Comissões⁴¹?; (5.2) Plenário ou conclusivo⁴²? (despacho inicial); (5.3) Parecer da CCJC aprovado em Comissão ou Plenário⁴³?; (5.3.1) Houve aprovação de *requerimento de urgência* (art. 155, RICD)⁴⁴?; (5.3.2) Houve *voto em separado*⁴⁵ na CCJC?; (6) Apreciação do veto⁴⁶; (6.1) Data de deliberação do veto; (6.2) Resultado da deliberação: mantido, rejeitado, aguardando deliberação, entre outras situações.

³⁸ Esses dados foram levantados e inseridos em uma planilha do Excel 2007, software escolhido para realizar toda a pesquisa quantitativa.

³⁹ É o ano em que o projeto foi apresentado na Casa iniciadora.

⁴⁰ Podem ser quaisquer dos autores previstos no *caput* do art. 61 da CF. A fim de preservar a independência orgânica do TCU, o constituinte concedeu-lhe o exercício das atribuições constantes do art. 96 da CF, que dispõe sobre a iniciativa reservada dos órgãos do Poder Judiciário. Dessa maneira, o TCU pode apresentar proposições que cuidem de sua organização administrativa, criação de cargos, remuneração de servidores e fixação do subsídio de seus membros (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1005).

⁴¹ Após o recebimento do projeto pela Mesa, compete ao Presidente fazer a distribuição da matéria às comissões pertinentes, por meio de despacho (art. 137, *caput*, RICD).

⁴² Projetos conclusivos são aqueles que dispensam a competência do Plenário e podem ser discutidos e votados apenas no âmbito das comissões, salvo se houver recurso em sentido contrário. O poder conclusivo das comissões foi uma inovação instituída pelo art. 58, § 2º, I, da CF/88. Os projetos de Plenário, como o próprio nome indica, são aqueles que devem ser discutidos e votados no âmbito das Comissões e também no Plenário. Importante notar que projetos conclusivos podem tornar-se de Plenário, mas projetos de Plenário não podem ser convertidos em conclusivos. Embora várias causas possam ensejar a perda do caráter conclusivo de um projeto, a mais comum consiste na mudança do regime de tramitação mediante aprovação de requerimento de urgência (art. 24, II, “f”, “g” e “h”, RICD).

⁴³ Segundo José Afonso da Silva (2007), entre os princípios do processo legislativo, destaca-se o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares. Ele determina que, antes da deliberação em Plenário, haja um estudo da matéria em colegiados menores e especializados: as comissões. Assim, em regra, o parecer é sempre dado em comissão; porém, há casos em que existe alteração no regime de tramitação do projeto (devido à aprovação de requerimento de urgência nos termos do art. 155 do RICD, por exemplo) sem que a referida proposição tenha sido apreciada por todas as comissões constantes do despacho. Nesses casos, o projeto é incluído automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata em Plenário, mesmo que pendente dos pareceres das comissões. Se for este o caso, eles serão oferecidos verbalmente em Plenário por relatores designados pelo Presidente (arts. 155 c/c 157, §§ 1º e 2º, RICD).

⁴⁴ A aprovação do requerimento de urgência previsto no art. 155 do RICD permite a inclusão automática da matéria na Ordem do Dia para discussão e votação imediata. Se não houver parecer das Comissões, o Presidente designará relator, em substituição a cada Comissão que deixou de opinar sobre a proposição, para proferir parecer oral em Plenário (arts. 155 c/c 157, §§ 1º e 2º, RICD).

⁴⁵ Art. 57, XIII, RICD.

⁴⁶ Compete ao Congresso Nacional conhecer do veto e sobre ele deliberar em sessão conjunta, podendo mantê-lo ou, por maioria absoluta de deputados e senadores, rejeitá-lo (arts. 57, § 3º, IV; e 66, §§ 4º, 5º e 6º, CF).

2. Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é estudar, na teoria e prática, o “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito dos Poderes Legislativo (Câmara dos Deputados⁴⁷) e Executivo, por meio do estudo dos *vetos jurídicos totais*.

A partir da coleta de dados realizada conforme a metodologia exposta nos itens anteriores, pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos: (1) Verificar se há mais vetos a projetos de lei ordinária ou a projetos de lei complementar; (2) Em relação aos projetos vetados por *inconstitucionalidade* e *ambos* (“vetos jurídicos totais”), pretende-se aferir se os vícios que ensejaram os vetos obedecem a algum padrão e concentram-se em determinadas categorias de vício; (3) Identificar a distribuição dos *vetos jurídicos totais* por autor a fim de descobrir se há mais vetos contra projetos de determinado titular de iniciativa; (4) Investigar a tramitação dos projetos na CCJC e no Plenário da Câmara dos Deputados; (4.1) Aferir quantas vezes o parecer da CCJC foi aprovado em Comissão ou dado verbalmente em Plenário por relator designado (devido à aprovação de requerimento de urgência nos termos do art. 155 do RICD); (4.2) Verificar se houve casos em que o relator pela CCJC apresentou parecer pela inconstitucionalidade; (4.3) Descobrir se algum membro da CCJC apresentou voto em separado pela inconstitucionalidade; (5) Calcular o tempo entre a apresentação do projeto e a aposição do *veto jurídico total* (tempo de tramitação); (6) Investigar se os vetos foram apreciados pelo Congresso Nacional e qual foi o resultado da votação; e (7) Aferir a eficiência da CCJC no “controle preventivo de constitucionalidade” no âmbito da Câmara.

3. Resultados

3.1. Distribuição dos vetos totais segundo projetos de lei ordinária e complementar

De 06/01/1992 a 05/10/2013, 274 projetos foram vetados totalmente pelo Presidente da República, sendo 273 projetos de lei ordinária (PL) e apenas um projeto de lei complementar (PLP)⁴⁸.

⁴⁷ A justificativa para o recorte da pesquisa (inclusão da Câmara e exclusão do Senado) foi feita no item anterior.

⁴⁸ As abreviaturas PL e PLP são adotadas pela Câmara dos Deputados. Seria intuitivo que a abreviação de projeto de lei complementar fosse PLC, mas é PLP. A título de curiosidade, a sigla PLP é utilizada pela Câmara para se diferenciar de PLC, que é uma sigla utilizada no Senado para designar projetos de lei que se iniciaram na Câmara.

O fato de a quase totalidade dos vetos serem apostos contra PLs não é de se espantar. Os PLs têm campo normativo amplo e podem tratar de qualquer assunto para o qual o constituinte não cobrou a regulação mediante lei complementar. Por sua vez, o domínio normativo dos PLPs é reduzido, uma vez que “‘apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu — de modo expresso e inequívoco — a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo’”⁴⁹.

Em razão de as hipóteses de cabimento de PLP serem limitadas, é de se esperar que proposições dessa natureza sejam apresentadas em menor número que os PLs. Além disso, em virtude de submeterem-se a um processo legislativo mais dificultoso⁵⁰, é pouco provável que um PLP inconstitucional seja aprovado no Legislativo e siga para a sanção ou veto do Presidente da República. Para ser aprovado, um projeto de lei complementar depende da aprovação por quórum de maioria absoluta, isto é, pelo menos 257 deputados. Esses projetos não estão sujeitos ao poder conclusivo das comissões e, em virtude do quórum qualificado, a aprovação em Plenário depende da formação de um convencimento muito amplo entre os parlamentares. Assim, ante seu campo temático restrito e exigência procedimental de quórum qualificado, é de se compreender que apenas um dos 274 projetos vetados seja PLP.

3.2. Distribuição dos vetos totais em “vetos políticos” e “vetos jurídicos”

Dentre todos os projetos, 60% (sessenta por cento) foram vetados por serem *contrários ao interesse público*; 22% (vinte e dois por cento) por serem *inconstitucionais*; e 18% (dezoito por cento) por serem *contrários ao interesse público e inconstitucionais (ambos)*.

Em face dos objetivos e limitações desta pesquisa, não será objeto de questionamento se o Presidente vetou corretamente ou não. Não se atribuirá juízo de valor à decisão do Executivo em vetar por contrariedade ao interesse público, inconstitucionalidade ou ambos. Convém ressaltar que não se pretende aqui fazer um elogio ao exame de constitucionalidade exercido pelo Executivo, como se ele fosse mais correto, apropriado ou eficiente que o do Legislativo. Ao contrário, as decisões do Executivo também não estão

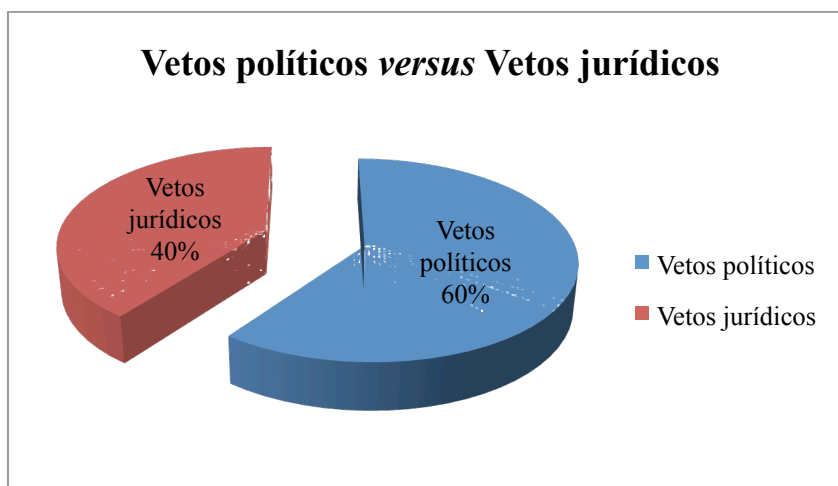
⁴⁹ ADI 789, DJ de 19/12/1994, Relator Ministro Celso de Mello, apud MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2010, p. 1012).

⁵⁰ Os PLPs devem ser aprovados por quórum qualificado de maioria absoluta. Por isso, é vedada sua apreciação conclusiva nas comissões.

imunes a influências político-partidárias e são passíveis de erro. Apesar disso, para fins de pesquisa, considerar-se-ão os vetos como adequados a fim de se identificar contradições e divergências entre as decisões do Legislativo e do Executivo.

Tendo em vista que os “vetos políticos” são os *contrários ao interesse público* e os “vetos jurídicos” são os *inconstitucionais* e os *contrários ao interesse público e inconstitucionais (ambos)*, eis a distribuição dos vetos totais conforme sua motivação⁵¹:

Gráfico 1 - Vetos políticos versus Vetos jurídicos.



Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Nota-se que 60% (sessenta por cento) dos vetos têm fundamentação de natureza política, ao passo que 40% (quarenta por cento) são justificados por razões jurídicas.

Em virtude dos motivos já expostos, este trabalho concentrará sua análise apenas nos “vetos jurídicos totais”, que totalizam 109 Mensagens e representam 40% (quarenta por cento) dos vetos.

3.3. Tipos de vício

Como o veto deve ser expresso e fundamentado, o Presidente da República costuma expor, nas razões do veto, os artigos da Constituição que a seu ver foram violados.

A partir da análise das Mensagens, foi possível identificar o tipo de vício que motivou o veto de cada projeto. A tabela abaixo contém todos os tipos de vício encontrados:

⁵¹ Os termos “vetos jurídicos” e “vetos políticos” foram utilizados por MENDES, COELHO, BRANCO (2010, p. 1012) para definir os vetos fundamentados, respectivamente, na inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Conforme esclarecido anteriormente, o veto fundado em ambas as razões (inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público), por também possuir caráter jurídico, foi classificado nesta pesquisa como “veto jurídico”.

Tabela 1 - Tipos de vícios presentes nos projetos vetados totalmente por razões jurídicas.

Tipo de Vício	Quantidade	Percentual
Iniciativa privativa do Presidente da República	29	27%
Regulamentação de profissão (viola livre exercício de profissão)	17	16%
Falta de prévia dotação orçamentária/autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para aumentar despesa com pessoal (criação de cargos, alteração de remuneração, entre outros)	6	6%
Fere a autonomia dos entes da Federação	6	6%
Ampliação de benefícios da Seguridade Social sem a correspondente fonte de custeio	5	5%
Autonomia universitária	4	4%
Violação a incisos do art. 5º (direito de propriedade, direito adquirido, liberdade de crença, entre outros)	3	3%
Matéria reservada à lei complementar	3	3%
Iniciativa concorrente e não se limita a estipular normas gerais	3	3%
Violação a princípios do Direito Tributário (isonomia tributária, entre outros)	3	3%
Violação ao art. 5º, <i>caput</i> (princípio da igualdade, isonomia, entre outros)	3	3%
Fere a independência dos Poderes	3	3%
Intervenção indevida da União na gestão de entidades ou órgãos da Administração Pública (empresa pública, autarquia, entre outros)	2	2%
Violação do princípio contributivo da Previdência Social (equilíbrio entre custo e benefício previdenciários)	2	2%
Regulamentação de profissão (viola livre exercício de profissão) e Iniciativa privativa do Presidente da República (criação de Conselhos - autarquias)	2	2%
Proibição da interferência do Estado nos sindicatos (violação a incisos do art. 8º)	1	1%
Iniciativa privativa do Presidente da República e Violação a princípios do Direito Tributário	1	1%
Falta de previsão orçamentária	1	1%
Iniciativa privativa do TST	1	1%
Iniciativa privativa do Presidente da República e Fere a independência dos Poderes	1	1%
Criação de cargos de DAS sem a definição dos respectivos níveis de classificação para a fixação dos padrões de remuneração (não pode ficar ao arbítrio do Tribunal)	1	1%
Criação de salário mínimo diferenciado para uma categoria (violação a incisos do art. 7º: salário mínimo unificado)	1	1%
Projeto desnecessário: a Constituição é auto-aplicável, independentemente de lei federal regulamentadora, eis que a competência dos Estados emana do próprio texto constitucional	1	1%
Iniciativa de lei pertence ao Legislativo e ao Executivo (e não ao Judiciário)	1	1%
Realização de eleições municipais fora do calendário constitucionalmente estabelecido	1	1%
Fere a regra de aposentadoria compulsória de todos os servidores públicos aos 70 anos	1	1%
Viola Súmula 492 do STF (responsabilidade de locadora de veículos)	1	1%
Alarga o alcance de dispositivo da Constituição (remanescentes da comunidade de quilombolas)	1	1%

Tipo de Vício	Quantidade	Percentual
Fere regra que veda a vinculação/equiparação de espécies remuneratórias no serviço público	1	1%
Viola direitos dos trabalhadores	1	1%
O projeto vetado não dispõe sobre a matéria com a precisão e clareza necessárias (único PLP)	1	1%
Vedação de realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais	1	1%
Iniciativa privativa do Judiciário	1	1%
Total	109	100%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Os tipos de vício mais recorrentes serão analisados um a um nos próximos tópicos.

3.3.1. Vícios formais

3.3.1.1. Vícios de iniciativa

A iniciativa é o ato que desencadeia o processo legislativo, ou seja, é o ato por que se propõe a adoção do direito novo (FERREIRA FILHO, M. G., 2009, p. 206). Ainda, segundo José Afonso da Silva (2006, p. 136), o poder de iniciativa:

(...) é o poder de escolha da matéria e dos interesses que a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante a apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento.

A Constituição Federal determina no *caput* do art. 61 quem tem competência para o exercício da iniciativa no processo de formação das leis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O dispositivo transcrito enumera os titulares da *iniciativa geral*, também denominada *comum* ou *concorrente*. Essa iniciativa existe para as proposições para as quais o constituinte não restringiu o âmbito da titularidade (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1004).

Em caráter de exceção, o constituinte instituiu a *iniciativa reservada ou privativa*, por meio da qual estipulou que apenas algumas autoridades ou órgãos poderiam desencadear o processo legislativo de certas matérias. Essa iniciativa atribui a seu “titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado” (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1004). Segundo José Afonso da Silva (2006, p. 347), “a regra da reserva tem como fundamento pôr na dependência do titular da iniciativa a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias”.

Assim, a Constituição determina quais matérias são de iniciativa privativa dos órgãos do Poder Judiciário⁵², do Ministério Público⁵³, da Câmara dos Deputados⁵⁴, do Senado Federal⁵⁵, do Tribunal de Contas da União⁵⁶ e do Presidente da República⁵⁷.

3.3.1.1.1. Iniciativa privativa do Presidente da República

Feita essa breve explanação, tem-se que, entre os projetos analisados, o vício de *iniciativa privativa do Presidente da República* é a causa exclusiva de veto em pelo menos 27% (vinte e sete por cento) dos casos. Isso sem contar 4% (quatro por cento) das situações, em que esse vício de iniciativa aparece conjugado com outros vícios de constitucionalidade. Considerando-se todos esses casos, **tem-se que 31% (trinta e um por cento) dos projetos foram vetados devido à usurpação do poder de iniciativa do Presidente da República.**

Nesse tocante, interessante destacar que hoje a jurisprudência é pacífica no sentido de que a sanção do Chefe do Executivo não convalida defeito de iniciativa⁵⁸.

Todos os projetos que incidiram em usurpação da iniciativa privativa do Presidente da República foram apresentados por parlamentares. Dentre os temas das proposições, destacam-se: criação de escola técnica e universidade; criação de órgãos públicos e entidades em geral, ou alteração de sua organização e estrutura; cessão de servidores ou empregados públicos; fixação de jornada de trabalho para servidores públicos;

⁵² Arts. 93; 96, I, “d”; e 96, II, CF).

⁵³ Arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF).

⁵⁴ Art. 51, CF.

⁵⁵ Art. 52, CF.

⁵⁶ Art. 96, CF.

⁵⁷ Art. 61, § 1º, I e II; 84, VI e XXIII; e 165, CF).

⁵⁸ A Súmula nº 5, do STF, determina que a sanção sana o vício de usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República. Embora essa Súmula nunca tenha sido formalmente cancelada, deixou de ser aplicada na prática e atualmente entende-se que a sanção do projeto não torna válido diploma eivado de vício de iniciativa (MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G., 2010, p. 1008).

admissão de servidores portadores de necessidades especiais; reorganização de carreiras; alteração de regras de aposentadoria; entre outros.

Esses projetos maculam o disposto nas alíneas do inciso II do § 1º do art. 61 da CF, que enumeram as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República. Notadamente, são mais frequentes violações às alíneas “c” e “e”, que foram citadas em inúmeras Mensagens:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (...)

Observa-se, então, que não são poucas as vezes em que parlamentares apresentam, equivocadamente, projetos cujos objetivos são alterar o regime jurídico dos servidores públicos da União e criar órgãos ou entidades públicas.

Convém ressaltar que muitas das proposições que pretendem alterar a estrutura da Administração Pública (criação de órgãos e entidades) são de natureza “autorizativa”. Projetos desse tipo não pretendem, por si só, criar o referido órgão ou entidade; mas sim “autorizar o Executivo” a fazê-lo.

A própria natureza “autorizativa” do projeto demonstra existir, por parte dos parlamentares, o conhecimento de que a competência para tratar do assunto não pertence a eles. Apesar de aparentemente cientes da inconstitucionalidade desses projetos, a prática se revela comum e são muitos os projetos do tipo em tramitação nas Casas Legislativas.

Ante o elevado volume de “projetos autorizativos”, a CCJC editou a Súmula nº 1⁵⁹, que determina o seguinte: “Projeto de lei, de autoria de Deputado e Senador, que autoriza

⁵⁹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/sumulas>>. Acesso em: 10 out. 2013.

o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.

Entre eles, estão os projetos que visam criar instituições de ensino, que correspondem a alguns dos casos de veto analisados. A respeito deles, assim se manifestou a CCJC na Súmula citada: “Projeto de lei, de autoria de Deputado e Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional”.

É interessante notar que proposições dessa natureza também são objeto de questionamento na própria Comissão de Educação.

Em 2007, o Presidente da antiga Comissão de Educação e Cultura⁶⁰ solicitou à Consultoria Legislativa da Câmara nota técnica sobre a constitucionalidade de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre a criação de instituição de ensino pelo Poder Executivo ou sobre autorização para o mesmo fim. Em resposta, assim se manifestou o Consultor⁶¹:

(...) A criação de instituição de qualquer natureza (no presente caso, instituição de ensino) implica, necessariamente, na criação de cargos, funções ou empregos públicos, ou, pelo menos, no remanejamento de pessoal (no caso em pauta, de pessoal docente e técnico-administrativo). (...) A criação de uma instituição, portanto, implica em despesa. (...)

Ora, essas exigências – necessárias – num projeto de criação de instituição de ensino recaem, em termos de iniciativa de leis complementares e ordinárias, no âmbito de competência privativa do Presidente da República, como reza na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, a, b, c, principalmente).

Portanto, o Projeto de Lei com origem no Poder Legislativo, que tenha como objeto a criação de uma instituição de ensino, terá, infalivelmente, vício de inconstitucionalidade.

Quanto à iniciativa de Projeto de Lei meramente autorizativo, com vistas a criar instituição de ensino, — prática comum no Congresso Nacional —, há que se observar que é uma iniciativa inócua (daí não ser vedada, tampouco permitida pela Carta Magna), pela seguinte razão: autoriza-se, com esse tipo de proposição, o que já está plenamente autorizado, no caso em apreço, pela própria Constituição. E acresça-se a isso o agravante que nasce da boa prática de

⁶⁰ Idem 10.

⁶¹ Fonte: “Súmula de Jurisprudência - Constitucionalidade de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre Criação de Instituição de Ensino pelo Poder Executivo ou sobre autorização para o mesmo fim - Projetos Autorizativos”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/arquivos/projetos-autorizativos>>. Acesso em: 10 out. 2013.

técnica legislativa: quando uma regra infraconstitucional apenas autoriza o que já está plenamente autorizado pela Carta Magna, essa norma serve apenas para retirar a força inerente ao texto constitucional.

Posto isso, fica claro que não é recomendável a membro do Congresso Nacional encetar iniciativa legislativa que tenha como objeto a criação de instituição de ensino, seja, em primeiro lugar, pelo vício, incontornável, de inconstitucionalidade desse tipo de proposta, seja, secundariamente, pela sua inocuidade jurídica. (...)

No mesmo sentido, para tratar desses casos e orientar relatores, a Comissão de Educação⁶² da Câmara dos Deputados aprovou a Súmula nº 1/2013⁶³, que, entre outras coisas, determina que:

A criação de instituições públicas de ensino é responsabilidade precípua do Poder Executivo, dentro de planos e programas de expansão das redes federais de ensino. Por implicar na criação de órgãos públicos e, obviamente, em cargos, funções e empregos, além de acarretar aumento de despesa, a iniciativa legislativa da criação de escolas, em qualquer nível ou modalidade de ensino, é privativa do Poder Executivo (ver art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal). Ao Poder Legislativo cabe o exame da conveniência e do mérito das instituições propostas pelo Poder Executivo, à luz desses mesmos planos e programas de expansão. (...)

Acrescente-se que projetos de lei desse teor são inócuos, pois não geram nem direitos nem obrigações. (...)

Portanto, o Parecer do Relator de um PL que vise à criação de escola pública, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta. A criação de escolas deve ser sugerida na proposição do tipo INDICAÇÃO⁶⁴, a ser encaminhada ao Poder Executivo. (...)

Não há dúvidas de que as comissões da Câmara, especialmente a CCJC, estão cientes da evidente inconstitucionalidade dos referidos projetos. O que é de se questionar é por que as súmulas são constantemente ignoradas.

Em muitas situações, é possível que o parlamentar esteja a par da inconstitucionalidade do projeto — ou seja alertado sobre ela — e, mesmo assim, deseje

⁶² Idem 10.

⁶³ Fonte: “Súmula nº 1/2013 da Comissão de Educação”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/arquivos/projetos-autorizativos>>. Acesso em: 10 out. 2013. O conteúdo dessa Súmula e de suas versões anteriores foram questionados nas Questões de Ordem apresentadas no Capítulo 1. Alega-se que ela desrespeita o disposto no art. 55 do RICD, segundo o qual “a nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica” (seria prerrogativa exclusiva da CCJC examinar a constitucionalidade das proposições).

⁶⁴ Idem 13.

apresentar o projeto. As razões que o levariam a fazer isso seriam inúmeras, entre as quais a prestação de contas junto a seu eleitorado, atendimento a demandas de governadores, prefeitos, vereadores, grupos da sociedade civil, empresas, comunidade, etc. Pode-se, inclusive, supor que o parlamentar queira apresentar um projeto apenas para provocar o debate e chamar a atenção sobre o tema.

Assim, sabedor de que o projeto que apresenta é inócuo — e sofre o risco de ser derrubado pela CCJC, Plenário ou veto presidencial —, o propõe mesmo assim, tão somente porque muitas vezes a mera apresentação do projeto já lhe traz os ganhos almejados.

Ademais, se o projeto for rejeitado na CCJC ou vetado pelo Presidente por inconstitucionalidade, a responsabilidade pelo insucesso da empreitada é diluída e já não pertencerá exclusivamente ao proponente. Então, do ponto de vista político, parece que vale a pena apresentar projetos desse tipo.

Sabe-se que a Câmara dos Deputados é uma Casa política e que as regras do processo legislativo na maior parte das vezes obedecem a critérios mais políticos que jurídicos. Desse modo, em várias ocasiões, os limites jurídicos, regimentais e até constitucionais mostram-se secundários quando representam entrave às vontades políticas e à formação de um consenso. Assim, não são poucas as ocasiões em que o texto do Regimento Interno é desprezado em prol de uma composição de interesses. Sem dúvidas, a negociação é elemento intrínseco da política, porém devem-se questionar seus limites.

O processo legislativo deveria submeter-se aos ditames constitucionais e, em que pese as vontades e interesses políticos, projetos manifestamente inconstitucionais (tais como os que possuem vícios formais) deveriam ser “filtrados” ainda no âmbito do Legislativo.

Diante desse cenário, cabe refletir sobre o papel da CCJC no “controle preventivo de constitucionalidade”. Será de fato possível realizá-lo com um mínimo de eficiência em uma Casa eminentemente política?

3.3.1.1.2. Iniciativa privativa de outras autoridades

Ademais, 3% (três por cento) dos projetos foram vetados por invadir a iniciativa privativa de outras autoridades, a saber: Tribunal Superior do Trabalho (TST), Congresso Nacional (ou Presidente da República) e Poder Judiciário.

Observa-se, portanto, que **34% (trinta e quatro por cento) dos projetos foram vetados por motivo de vício de iniciativa.**

3.3.1.2. Matéria reservada à lei complementar

As leis complementares são submetidas à aprovação por quórum qualificado de maioria absoluta e seu campo normativo engloba as matérias que foram indicadas expressamente pelo constituinte. Já as leis ordinárias sujeitam-se a quórum de maioria simples e seu campo temático é residual — pode disciplinar assuntos que não devem ser tratados via projetos de lei complementar, decreto legislativo e resolução.

Não existe hierarquia entre lei ordinária e complementar. Essas espécies normativas distinguem-se quanto ao âmbito material de sua atuação. Assim, tem-se que é inconstitucional lei ordinária que invade campo normativo pertencente à lei complementar.

Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, “não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar. O dispositivo da lei complementar, no caso, vale como lei ordinária e pode-se ver revogado por regra inserida em lei ordinária”⁶⁵.

Desse modo, não devem ser sancionados projetos de lei ordinária que cuidem de matérias que deveriam ser disciplinadas por lei complementar. Essas proposições são inconstitucionais, por não respeitarem a forma exigida pelo constituinte.

Em 3% (três por cento) dos casos em análise, houve veto em decorrência do fato de que a questão deveria ser disciplinada por lei complementar e não lei ordinária.

3.3.1.3. Conclusões: “vícios formais” versus “vícios materiais”

A Constituição Federal é o texto que fundamenta a validade de todas as normas da ordem jurídica. Nesse sentido, são inconstitucionais quaisquer normas inferiores incompatíveis com ela. Essa inconstitucionalidade pode se materializar de duas formas: materialmente e formalmente.

⁶⁵ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2010, p. 1012).

O vício é material quando a inconstitucionalidade diz respeito ao conteúdo da norma infraconstitucional, que não está em consonância com o texto da Carta Maior. “Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição” (CANOTILHO et al, apud MENDES, COELHO e BRANCO, 2010, p. 1172).

O vício formal se refere às normas criadas em desacordo com as regras do processo legislativo constitucional⁶⁶. Nas palavras de José Afonso da Silva (2006, p. 346), uma lei é formalmente inconstitucional:

(...) quando não foi formada por autoridades criadas de acordo com a Constituição, dentro da esfera de competência e conforme procedimento por ela estabelecido. Enfim, quando formada com *error in procedendo*.

Para Canotilho et al (apud MENDES, COELHO e BRANCO, 2010, p. 1170):

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

José Afonso da Silva (2006, p. 346) afirma que o desrespeito às regras de iniciativa exclusiva tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, especialmente a usurpação da competência legislativa exclusiva do Poder Executivo.

Os tópicos anteriores discorreram acerca de projetos vetados em virtude de vícios formais: usurpação de competência legislativa constitucionalmente estabelecida a outras autoridades ou órgãos (34%); e utilização inadequada de projeto de lei ordinária para disciplinar questão pertencente ao campo normativo de lei complementar (3%).

Assim, os **vetos por “vícios formais” totalizam 37% (trinta e sete por cento)**. Por exclusão, conclui-se que a maior parte dos vetos — 63% (sessenta e três por cento) — decorreram de “vícios materiais”. As principais categorias de vícios de natureza material serão abordadas a seguir.

3.3.2. Vícios materiais

3.3.2.1. Regulamentação de profissões

⁶⁶ SILVA, J. A. (2006, p. 345).

Com percentual expressivo, destacam-se os projetos que tratam da regulamentação de profissões: eles correspondem a **16% (dezesseis por cento) dos casos de veto**. A análise das Mensagens mostra que a fundamentação para o veto dessas proposições está sempre amparada no direito ao livre exercício de profissão, assegurado pelo inciso XIII do art. 5º da CF.

Interessante notar que, no passado, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara editou dois verbetes⁶⁷, que continham diretrizes destinadas a orientar a análise de proposições sobre regulamentação de profissões. Ambos enalteciam o princípio da liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e determinavam que a regulamentação legislativa só seria aceitável se atendidos cumulativamente certos requisitos.

A título de ilustração, vale mencionar alguns trechos do verbeta nº 1 da Súmula da CTASP:

(...) O inciso XIII do Art. 5º e o parágrafo único do Art. 170 do texto constitucional estabelecem o princípio básico da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional ou econômica, desde que lícita. **Permitir-se que se regule os diversos ofícios e ocupações é o mesmo que inviabilizar a norma constitucional. Significa negar os direitos de cidadania, ao restringir-se ainda mais o acesso ao mercado de trabalho para um enorme contingente de mão-de-obra que porventura não preencha os requisitos impostos pela norma pretendida, mas que, por exemplo, desenvolvam sua ocupação com competência, por mérito pessoal, por habilidade própria ou por um aprendizado que passou de pai para filho etc..**

(...) Esse poder do Estado de interferir na atividade para limitar o seu livre exercício só se justifica se o interesse público assim o exigir. E por certo que a exigência do interesse público não é pela especificação ou reserva de direitos para um determinado segmento econômico-profissional e sim pela imposição de deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar. (...)

⁶⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctasp/documentos/sumula>>. Acesso em: 10 out. 2013.

Observa-se a existência de uma preocupação com o grande número de projetos sobre o assunto. No entanto, as referidas Súmulas foram revogadas e atualmente não existe nenhuma recomendação da CTASP acerca do assunto.

A grande quantidade de projetos que visam regulamentar profissão talvez esteja relacionada com o seguinte aspecto, citado no verbete nº 1:

(...) Costuma-se muito confundir regulamentação profissional com o reconhecimento da profissão e com a garantia de direitos quando, na verdade, regulamentar significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional, já valorizada, reconhecida e assegurada constitucionalmente. (...)

Desse modo, devem ser inúmeras as demandas por regulamentação de profissão. A fim de atender a diversas categorias — que podem ser as mesmas de onde são vieram alguns parlamentares ou podem representar seu potencial ou efetivo eleitorado —, é de se compreender o porquê de tantos projetos acerca dessa temática. É possível que a atuação de grupos de pressão desencadeie essa enxurrada de projetos.

3.3.2.2. Vetos por motivos de natureza financeira-orçamentária

Merece também destaque o fato de que **15% (quinze por cento) dos vetos fundamentaram-se em razões de natureza financeira-orçamentária**, ou seja, estão relacionados a finanças públicas. A tabela a seguir demonstra essa situação:

Tabela 2 - Vetos por motivos de natureza financeira-orçamentária.

Tipo de Vício	Quantidade	Percentual
Falta de prévia dotação orçamentária/autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para aumentar despesa com pessoal (criação de cargos, alteração de remuneração, entre outros)	6	6%
Ampliação de benefícios da Seguridade Social sem a correspondente fonte de custeio	5	5%
Violação do princípio contributivo da Previdência Social (equilíbrio entre custo e benefício previdenciários)	2	2%
Falta de previsão orçamentária	1	1%
Vedação de realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais	1	1%
Total	15	15%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Os dados acima mostram que parte considerável dos projetos são vetados por motivos de natureza financeira-orçamentária. O fato de 15% (quinze por cento) dos projetos

vetados macularem o equilíbrio das contas públicas indica que muitas vezes há pouca preocupação do proponente com essas questões. A maioria dessas proposições trata da criação de cargos, alteração de remuneração de servidores públicos e complementação de aposentadoria.

Os resultados indicam a necessidade de se estudar também o funcionamento da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), já que a quase totalidade⁶⁸ dos projetos vetados receberam, nessa comissão permanente, parecer pela adequação financeira e orçamentária. Frise-se que o parecer da CFT — assim como o da CCJC — é terminativo⁶⁹ sobre a adequação financeira e orçamentária da proposição. Em outros termos, um parecer da CFT pela inadequação financeira e orçamentária é capaz de rejeitar definitivamente o projeto, salvo recurso de um décimo dos deputados.

3.3.2.3. Vetos por violação da autonomia dos entes da Federação, autonomia universitária e Direitos Fundamentais

Entre os tipos de vício mais recorrentes encontra-se a **violação à autonomia dos entes da Federação**, que foi a razão de veto em **6% (seis por cento)** dos projetos.

Destacam-se também **4% (quatro por cento)** dos projetos, que foram vetados por ferirem a **autonomia universitária**, protegida pelo art. 207 da CF. No tocante a essas proposições, vale lembrar que a Comissão de Educação (CE) adotou uma Tabela de Recomendações aos Relatores⁷⁰, na qual recomenda que sejam rejeitadas as proposições que tratem da denominação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais; Universidades Federais e seus *campi*, pelos motivos abaixo:

A denominação, por lei, desse tipo de instituição fere a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial concedida pela CF (art. 207) às universidades e, por extensão, aos institutos federais (art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, § 1º Lei nº 11.892, de 2008). Por essa razão, em 2010, o PL nº 2.792, de 2008, que denominava “Campus Milton Geraldo Lampe” o campus de Apucarana, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, embora aprovado na Câmara e no Senado, foi integralmente vetado pelo Presidente da República.

⁶⁸ Em três casos não houve despacho da Mesa para essa comissão.

⁶⁹ Art. 54, II, RICD.

⁷⁰ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/arquivos/copy_of_TabeladeRecomendaesdeVotosdasMatriasmaisRecorrentes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

A quase totalidade dos projetos vetados por invadirem a autonomia universitária, 3% (três por cento), pretendia alterar a denominação de *campi* universitários. Apesar da recomendação da CE, os referidos projetos foram aprovados na comissão.

Mais uma vez, observa-se que de nada adiantam recomendações, orientações e súmulas se não existe um entendimento compartilhado e pacífico sobre elas e uma concordância acerca da importância de se respeitar os preceitos constitucionais. Dada a dinâmica das relações políticas, tudo leva a crer que, a depender dos interesses envolvidos e dos potenciais ganhos ou perdas eleitorais, vale a pena oferecer projetos sabidamente inconstitucionais.

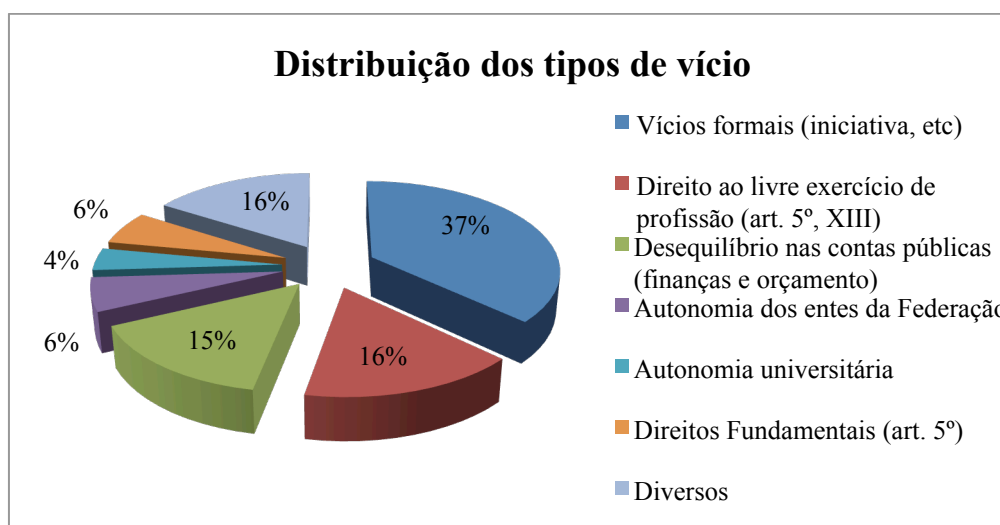
Por último, **6% (seis por cento)** dos projetos foram vetados por afrontarem os **Direitos Fundamentais**.

Ao todo esses três tipos de vícios somam 14% (quatorze por cento) das proposições vetadas.

3.3.2.4. Conclusões: distribuição dos vetos segundo categorias

O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos tipos de vício segundo cinco categorias: *Vícios formais* (usurpação de iniciativa privativa, etc); *Direito ao livre exercício de profissão* (art. 5º, XIII, CF); *Desequilíbrio nas contas públicas* (finanças e orçamento); *Autonomia dos entes da Federação*; *Autonomia universitária*; *Direitos Fundamentais* (art. 5º); e *Diversos*.

Gráfico 2 - Distribuição dos tipos de vício segundo categorias.



Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Nota-se que **84% (oitenta e quatro por cento)** dos vetos foram fundamentados com base em apenas seis categorias:

Tabela 3 - Vícios de acordo com categorias temáticas.

Categoria	Percentual
Vícios formais⁷¹	37%
Direito ao livre exercício de profissão (art. 5º, XIII)	16%
Desequilíbrio das contas públicas (finanças e orçamento)	15%
Autonomia dos entes da federação	6%
Autonomia universitária	4%
Direitos Fundamentais (art. 5º)	6%
Total	84%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

3.4. Vetos jurídicos e autoria

A tabela abaixo mostra a distribuição dos projetos vetados segundo seus autores:

Tabela 4 - Autores dos projetos vetados por motivação jurídica.

Autor	Inconstitucionais	Ambos	Total	Percentual
Deputado	34	29	63	58%
Senador	18	18	36	33%
TST	2	1	3	3%
STM	2	0	2	2%
Mesa Diretora da Câmara	1	0	1	1%
Mesa Diretora do Senado	1	0	1	1%
PE	1	0	1	1%
TCU	1	0	1	1%
TJDFT	1	0	1	1%
Total	61	48	109	100%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Em virtude do número de membros das Casas Legislativas (Câmara: 513 deputados; e Senado: 81 senadores), é de se esperar que os parlamentares sejam os autores da maior parte das proposições em tramitação no Congresso e, conseqüentemente, de mais de 90% (noventa por cento) dos projetos vetados.

⁷¹ Conforme explicado anteriormente, foram incluídos nessa categoria quatro casos de veto fundamentado na usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República combinado com outros vícios, tais como: violação ao livre exercício de profissão, aos princípios do Direito Tributário e à independência dos Poderes.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) propôs ao todo três projetos. Um deles visava criar cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no quadro de pessoal da Secretaria do TST. Essa proposição foi vetada, porque em seu texto não havia definição dos níveis de classificação para a fixação dos padrões de remuneração, o que não poderia ficar ao livre arbítrio do Tribunal. Os outros dois visavam criar cargos nas Secretarias de Tribunais Regionais do Trabalho de diferentes Regiões. Os referidos projetos foram vetados por não existir prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes e não haver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Superior Tribunal Militar (STM) incidiu em vício de iniciativa ao propor projeto que pretendia alterar o Código Penal Militar. O titular competente para legislar sobre esse assunto são os parlamentares (deputados ou senadores) ou o Presidente da República. A iniciativa de lei reservada aos órgãos do Poder Judiciário diz respeito apenas à organização e funcionamento dos tribunais: criação de novas varas judiciárias, alteração do número de membros dos tribunais inferiores, criação e extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, fixação de subsídio de seus membros e juízes⁷².

Além desse, o STM apresentou outro projeto, que visava permitir a designação de militares em atividade, para exercício de função de confiança em gabinetes de ministros do STM. Para isso, pretendia remunerá-los de acordo com a tabela de gratificação prevista para o exercício de funções similares no Poder Executivo. Em face da vedação da vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, o projeto foi vetado.

A Mesa Diretora da Câmara, a Mesa Diretora do Senado, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) apresentaram um projeto cada um. As quatro proposições visavam alterar a remuneração dos servidores públicos integrantes do quadro de pessoal dos respectivos órgãos. Todos foram vetados pelo mesmo motivo: falta de prévia dotação orçamentária e de autorização específica na LDO.

Digno de nota é o fato de o Poder Executivo haver vetado, por inconstitucionalidade, um projeto de sua autoria. Seria o alegado vício de constitucionalidade oriundo de seu texto original ou fruto de emenda parlamentar no âmbito do Legislativo? Um exame acerca do projeto e do veto evidencia que ele é originalmente inconstitucional, já que

⁷² Arts. 93; 96, I, “d”; e 96, II, CF.

visa autorizar a Petrobrás a transferir bens de sua propriedade para o estado de São Paulo. A Petrobrás é sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado e, por isso, não se confunde com sua acionista majoritária, a União. Assim, segundo as razões do veto, não poderia a União intervir na propriedade individual e, por meio de projeto de lei, interferir na gestão interna dos negócios da empresa. A competência para tratar desses assuntos pertence aos órgãos administrativos da Petrobrás e, nos casos previstos pelo Estatuto Social, à Assembleia Geral de Acionistas.

3.5. Tramitação na Câmara dos Deputados

3.5.1. Casa iniciadora e Casa revisora

O Senado Federal é a Casa iniciadora apenas nos casos de projetos de iniciativa de senadores ou de comissões do Senado. Tem-se, assim, que a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora em todos os demais casos⁷³, que são de iniciativa extraparlamentar.

Na presente pesquisa, o Senado⁷⁴ foi a Casa iniciadora em 34% (trinta e quatro por cento) dos projetos vetados, ao passo que a Câmara⁷⁵, em 66% (sessenta e seis por cento) dos casos.

3.5.2. Forma de apreciação de projetos: poder conclusivo das comissões e apreciação em Plenário

A tramitação dos projetos nas Casas Legislativas pode ocorrer apenas no âmbito das comissões (poder conclusivo das comissões⁷⁶) ou nas comissões e no Plenário.

O procedimento legislativo abreviado, inovação adotada pela Constituição Federal de 1988, confere celeridade à tramitação de proposições, uma vez que permite que um projeto seja discutido e votado apenas no âmbito das comissões, dispensada a deliberação em Plenário.

Para cada projeto apresentado, é emitido um despacho, com as seguintes informações: regime de tramitação⁷⁷, forma de apreciação⁷⁸ e quais comissões irão analisar o projeto.

⁷³ Art. 64, *caput*, CF.

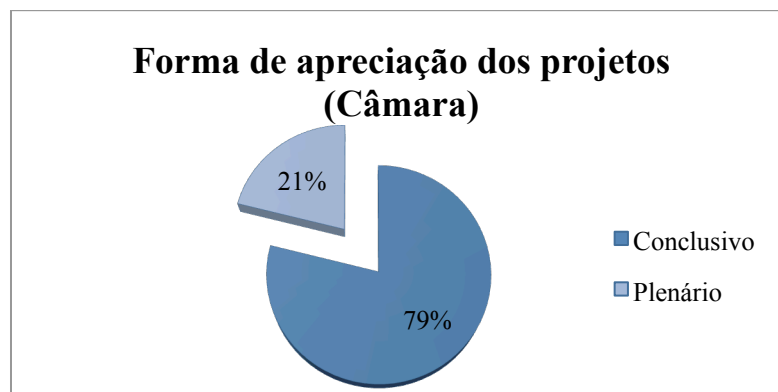
⁷⁴ Senadores e Mesa do Senado.

⁷⁵ Deputados e Mesa da Câmara.

⁷⁶ Art. 58, § 2º, I, CF.

O gráfico abaixo mostra que o despacho inicial de 79% (setenta e nove por cento) dos projetos determinava sua apreciação conclusiva pelas comissões. Apenas 21% (vinte e um por cento) das proposições receberam despacho para deliberação nas comissões e Plenário.

Gráfico 3 - Formas de apreciação dos projetos na Câmara.



Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Ressalte-se que a decisão sobre a forma de apreciação depende da natureza do projeto, conforme as regras constantes do art. 24, II, do Regimento Interno. De acordo com as alíneas desse dispositivo, são sempre de Plenário os projeto de lei complementar⁷⁹. A regra geral determina que apenas os projetos de lei ordinária estão sujeitos ao poder conclusivo das comissões. Ainda assim, há exceções. Projetos inicialmente conclusivos podem perder esse caráter pela incidência das seguintes hipóteses: serem oriundos do Senado e terem sido aprovados no Plenário daquela Casa⁸⁰; terem recebido pareceres divergentes nas comissões⁸¹; estarem sob regime de urgência⁸²; e haver sido aprovado recurso contra a apreciação conclusiva das comissões⁸³.

⁷⁷ O regime de tramitação dos projetos diz respeito “às regras a que o caminhar dos projetos tem que obedecer” (SILVA, 2006, p. 274). Segundo o art. 151 do RICD, os regimes de tramitação podem ser: ordinário, prioridade e urgência.

⁷⁸ A forma de apreciação pode ser conclusiva ou de Plenário. Ressalte-se que, inclusive nos casos de projetos de Plenário, há apreciação das proposições pelas comissões. Nesse caso, os pareceres são meramente opinativos, já que a matéria apenas será deliberada definitivamente pelo Plenário.

⁷⁹ A deliberação em Plenário faz-se necessária devido à necessidade de quórum qualificado de maioria absoluta para aprovação de PLPs.

⁸⁰ “Não estão incluídos nessa exceção os projetos apreciados pelo Senado de acordo com a competência plena das comissões, lá intitulada de apreciação terminativa – RISF, art. 91, § 2º” (CARNEIRO, A. C. S.; SANTOS, L. C. A.; NETTO, M. G. N., 2011, p. 67).

⁸¹ Essa situação ocorre quando uma comissão apresenta um parecer favorável e outra, um contrário. Ante os pareceres divergentes ou antagônicos das comissões, tem-se que a decisão final pertence ao Plenário (art. 24, II, “g”, RICD).

⁸² As proposições podem ser urgentes em virtude da natureza da matéria (art. 151, I, RICD) ou de requerimento aprovado pelo Plenário nos termos regimentais (a urgência atualmente utilizada é aquela disposta no art. 155 do RICD, que informalmente é chamada “urgência urgentíssima”).

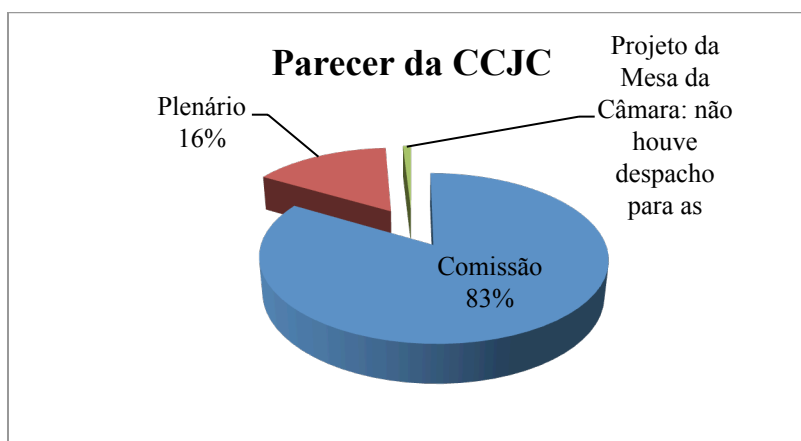
⁸³ Arts. 58, § 2º, I, CF c/c 132, § 2º, RICD.

3.5.3. Parecer da CCJC: dado em Plenário ou em Comissão?

Feitas essas observações, perceba-se que todos os projetos vetados por inconstitucionalidade foram analisados e aprovados pela CCJC, exceto um projeto de autoria da Mesa Diretora da Câmara. Na realidade, curiosamente, esse projeto, que buscava alterar a remuneração dos servidores da Casa, não foi despachado para nenhuma comissão.

O gráfico abaixo mostra como se deu o exame de constitucionalidade pela CCJC da Câmara. Em 83% (oitenta e três por cento) dos casos, o parecer da CCJC foi aprovado em Comissão e 16% (dezesseis por cento) dos pareceres foram dados oralmente em Plenário:

Gráfico 4 - Parecer da CCJC.



Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Como se pôde observar, apesar da regra geral de aprovação prévia de pareceres nas comissões antes da votação em Plenário, há casos em que é possível incluir projeto pendente de parecer das comissões na pauta da Ordem do Dia do Plenário para apreciação imediata.

Esta prática é muito comum e depende da aprovação do requerimento de urgência previsto no art. 155 do RICD, assinado pela maioria absoluta dos deputados e aprovado por igual quórum. Assim, não rara é a situação em que um projeto entra na pauta do Plenário, sem que ainda exista a manifestação da CCJC a respeito da admissibilidade da matéria. Nesses casos, o parecer é dado oralmente por relator designado pelo Presidente da Câmara, em substituição à CCJC⁸⁴. Foi o que aconteceu com 16% (dezesseis por cento) dos projetos vetados.

⁸⁴Art. 157, § 1º, RICD.

A aprovação do parecer da CCJC nesses termos (oralmente em Plenário) costuma ser prejudicial, haja vista a pressa envolvida na emissão do parecer. Em virtude da urgência, os relatores designados em Plenário — que, muitas vezes, sequer estudaram o projeto — fazem uma análise superficial e se limitam a dizer que são pela “constitucionalidade da matéria”. Trata-se de mera formalidade. Devido a esses motivos, imaginava-se que os casos de oferecimento de parecer em Plenário fossem mais numerosos.

Ao contrário do que se supunha, os dados mostram que, na maioria dos casos (83%), o exame da constitucionalidade foi realizado no âmbito da própria CCJC. As comissões são consideradas ambientes mais propícios ao aperfeiçoamento e à análise pormenorizada das matérias, tendo em vista seu caráter temático e reduzida composição. Apesar dessas vantagens teóricas, a prática leva a crer que o exame sobre a constitucionalidade do projeto no âmbito da CCJC não se mostra mais cuidadoso do que aquele realizado em Plenário.

Todos os relatores que apresentaram parecer no âmbito da CCJC concluíram pela constitucionalidade da matéria. Todavia, em um único caso, relator designado em Plenário para proferir parecer oral concluiu pela inconstitucionalidade da matéria.

Como o parecer da CCJC é terminativo, a tramitação do projeto se encerra com sua emissão. Diante disso, apenas caberia interposição de recurso⁸⁵ contra o parecer terminativo da CCJC, o que não aconteceu. Estranhamente, o Presidente deu prosseguimento à tramitação do projeto. Durante a discussão da matéria, que sequer deveria ter se iniciado, o projeto foi emendado. A fim de oferecer parecer à emenda de Plenário, foi designado outro relator, que concluiu por sua constitucionalidade. Na sequência, novamente de maneira equivocada, o Presidente colocou em votação a referida emenda e o Substitutivo oferecido por outra comissão, que foram aprovados.

Observa-se, com perplexidade, que, na única ocasião em que um relator pela CCJC manifestou-se pela inconstitucionalidade, os efeitos regimentais dessa decisão não foram aplicados.

3.5.4. Apresentação de voto em separado

O inciso XIII do art. 57 do RICD determina que “na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá voto em separado”. Além disso,

⁸⁵ Art. 144, RICD.

em termos gerais, o voto em separado é um mecanismo utilizado, no âmbito das comissões, que consiste em uma manifestação escrita acerca de um projeto, que pode ser apresentada por qualquer membro da comissão em que a referida proposição é deliberada. Trata-se de uma espécie de parecer paralelo, que pode concluir pela aprovação ou rejeição do projeto; e, portanto, pode ser contrário ou a favorável ao parecer do relator.

Caso o parecer do relator seja rejeitado, a comissão pode decidir pela aprovação do voto em separado. Os votos em separado revelam-se instrumentos muito interessantes no processo legislativo, na medida em que enriquecem o debate ao trazer à tona novos argumentos, opiniões, informações e pontos de vista. A contraposição de ideias eleva o nível da discussão e pode fazer suscitar questões antes não percebidas, como, por exemplo, algum vício de constitucionalidade.

Apesar dessas vantagens, os votos em separado são pouco utilizados. Dentre os projetos analisados, observa-se que, em aproximadamente 92% (noventa e dois por cento) dos casos, não houve apresentação de voto em separado na CCJC.

Entretanto, o voto em separado foi apresentado em 7,34% (sete por cento e trinta e quatro centésimos) dos casos, o que totaliza oito votos em separado em um total de 109 projetos vetados. A tabela abaixo ilustra a situação:

Tabela 5 - Apresentação de voto em separado na Câmara.

Voto em separado na Câmara	Quantidade	Percentual
Não	83	76,1%
Não (parecer oral da CCJC em Plenário)	17	15,6%
Sim (CCJC)	6	5,5%
Sim (CTASP)	1	0,9%
Projeto da Mesa da Câmara: não houve despacho para as comissões	1	0,9%
Sim (CFT)	1	0,9%
Totais	109	100%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

A tabela seguinte mostra a quantidade de votos em separado por comissão temática:

Gráfico 5 - Quantidade de votos em separado por comissão temática.

Comissões	Quantidade de votos em separado
CCJC	6
CTASP	1

Comissões	Quantidade de votos em separado
CFT	1
Total	8

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Imaginava-se que o voto em separado poderia representar um alerta sobre a inconstitucionalidade de algum projeto. Dessa maneira, investigar a existência de votos em separado e seu teor mostrou-se relevante para a pesquisa. O intuito era descobrir se, em algum momento, pelo menos um parlamentar suscitou a suposta inconstitucionalidade de qualquer dos projetos vetados.

A seguir, serão analisados os conteúdos dos votos em separado oferecidos na CCJC, CTASP e CFT para verificar se representaram um alerta acerca da presença da inconstitucionalidade que ensejou a oposição de veto.

3.5.4.1. Votos em separado na CCJC

Ao todo, foram apresentados seis votos em separado na CCJC, dentre os quais dois concluíram pela inconstitucionalidade e quatro, pela constitucionalidade dos projetos ora vetados.

O primeiro *voto em separado pela inconstitucionalidade* se refere a um projeto que fixa jornada de trabalho semanal à categoria profissional de farmacêutico no serviço público. Ele foi apresentado nos seguintes termos:

Definitivo, afinal, é o fato de que a matéria objeto do projeto em causa, por dizer respeito ao regime jurídico dos servidores civis da União, insere-se dentre aquelas cuja iniciativa legal é reservada ao Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição. Trata-se de evidente inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

No mesmo sentido, o veto foi justificado com base no vício de iniciativa, uma vez que o projeto contrariava o art. 61, § 1º, II, “c” da Constituição, que reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis relativas aos servidores públicos da União e seu regime jurídico.

O segundo *voto em separado pela inconstitucionalidade* diz respeito a projeto que pretende criar Conselho Federal e Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas. O

voto em separado, assim como o veto, alegou inconstitucionalidade por defeito de iniciativa, já que compete privativamente ao Executivo criar autarquias (art. 61, § 1º, II, “e”, CF).

Interessante notar que quatro dos seis votos em separado concluíram pela constitucionalidade dos projetos e foram, portanto, favoráveis ao parecer do relator, aprovado pela CCJC. O primeiro deles visa criar órgão de fiscalização de profissão, o que, segundo a justificativa do veto, é inconstitucional, porque conselho profissional é autarquia e a competência legislativa para sua criação pertence exclusivamente ao Presidente (art. 61, § 1º, II, “e”, CF). O segundo projeto foi apresentado por parlamentar e pretende instituir requisito para investidura no cargo de Oficial de Justiça. Foi vetado pelo Executivo, haja vista que é iniciativa privativa do Poder Judiciário (art. 96, I, “b”, CF). O terceiro busca incluir, entre os servidores que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, os servidores do Plano de Carreira e Cargos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse projeto foi vetado, porque cabe privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis sobre servidores públicos da União e seu regime jurídico (art. 61, § 1º, II, “c”, CF). O quarto cuidava da regulamentação da profissão de apicultor e foi vetado por ofender o direito ao livre exercício de profissão (art. 5º, XIII, CF).

O fato de que, apenas em relação a dois dos 109 projetos, houve alerta sobre a inconstitucionalidade da matéria (votos em separado) indica um ineficiente “controle preventivo de constitucionalidade” por parte da CCJC.

3.5.4.2. Voto em separado na CTASP

O voto em separado apresentado na CTASP era originalmente o parecer do relator, que concluiu pela inconstitucionalidade de projeto que visava criar Conselhos Federal e Regionais de profissão de técnico agrícola. Ocorre que esse parecer foi rejeitado, em face de a CTASP entender que o exame da constitucionalidade seria competência exclusiva da CCJC e “nenhuma comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica”⁸⁶.

Diante dos resultados, é de se refletir se a exclusividade do exame de constitucionalidade pela CCJC é a melhor opção para um eficiente “controle preventivo de constitucionalidade”. A título de comparação, como já foi apresentado no Capítulo 1, o

⁸⁶ Art. 55, RICD.

Regimento do Senado permite que todas as comissões temáticas analisem, concorrentemente com a CCJ, a constitucionalidade das proposições. Seria essa uma alternativa melhor?

3.5.4.3. Voto em separado na CFT

O projeto que recebeu voto em separado na CFT dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). O voto em separado e o veto apontaram para a inconstitucionalidade da matéria, tendo em vista sua incompatibilidade e inadequação financeira. O voto em separado não foi posto em deliberação, porque a CFT aprovou parecer do relator pela adequação financeira e orçamentária.

3.6. Deliberação dos vetos pelo Congresso Nacional

O § 4º do art. 66 da Constituição determina que:

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

Em relação aos projetos em análise, a tabela a seguir mostra a situação da apreciação do vetos pelo Congresso Nacional:

Tabela 6 - Deliberação dos vetos pelo Congresso Nacional.

Situação	Quantidade	Percentual
Mantido o veto	87	79,82%
Rejeitado o veto e transformação do projeto em lei	3	2,75%
Aguardando apreciação do veto	18	16,51%
Prejudicado o veto (334, a, RISF)	1	0,92%
Total	109	100%

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

Deliberaram-se 82,57% (oitenta e dois por cento e cinquenta e sete décimos) dos vetos. Na quase totalidade dos casos — aproximadamente 80% (oitenta por cento) —, o Congresso decidiu pela manutenção dos vetos e apenas em três casos os rejeitou e transformou os projetos em leis.

Esses casos de rejeição de veto dizem respeito a projetos de iniciativa parlamentar. Um deles dispunha sobre a complementação da aposentadoria do extinto

Departamento de Correios e Telégrafos — DCT; e os outros dois visavam alterar a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal respectivamente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por fim, cumpre notar que cerca de 16% (dezesesseis por cento) dos vetos ainda não foram deliberados pelo Congresso.

3.7. Tempo de tramitação dos projetos vetados totalmente

O tempo de tramitação consiste na diferença entre o ano de apresentação do projeto e o ano de envio da Mensagem (ano de aposição do veto).

O menor tempo de tramitação, a média e o maior estão descritos na tabela:

Tabela 7 - Tempos de tramitação

Tempo de tramitação	
Menor	3 meses e 8 dias
Média	4 anos e 6 meses
Maior	15 anos, 9 meses e 23 dias

Fonte: Dados trabalhados pela autora.

A ausência de uma análise rigorosa quanto aos aspectos de constitucionalidade dos projetos permite que proposições manifestamente inconstitucionais⁸⁷ tramitem inutilmente por longos anos para ao final serem vetadas pelo Presidente da República.

4. Conclusões

Os dados mostram que o exame de constitucionalidade realizado pela Câmara dos Deputados carece de eficácia.

A aprovação pela CCJC de principalmente de projetos eivados de vícios formais (37%) revela a ineficiência desse colegiado no suposto controle preventivo de projetos manifestamente inconstitucionais, que, em sua esmagadora maioria, são aqueles com defeito de iniciativa.

Além disso, identificou-se que, entre os projetos maculados por vícios materiais (63%), há concentração nas seguintes categorias: direito ao livre exercício de profissão (art. 5º, XIII, CF) (16%); desequilíbrio nas contas públicas (finanças e orçamento) (15%);

⁸⁷ Principalmente aquelas eivadas de vícios formais.

autonomia dos entes da Federação (6%); autonomia universitária (4%); direitos fundamentais (6%); e diversos (16%).

Discorremos acerca de súmulas, que foram adotadas por algumas comissões (CCJC, CE e CTASP) a fim orientar relatores e uniformizar o tratamento que deveria ser concedido a determinados projetos evidentemente inconstitucionais, de modo a se evitar que fossem vetados ou transformados em leis que pudessem ser questionadas pelo Supremo Tribunal Federal.

O surgimento desses regulamentos evidencia uma preocupação com a produtividade da atividade legislativa e com os custos procedimentais, sociais e econômicos advindos da tramitação de projetos sabidamente inócuos ou inconstitucionais. Entretanto, a realidade mostra que a mera existência dessas recomendações não é suficiente para um bom exercício do “controle preventivo de constitucionalidade”. A efetividade do exame de constitucionalidade depende do cumprimento dessas regras por todos os parlamentares, o que parece não acontecer e dificilmente ocorrerá dado o caráter não vinculante desses documentos.

Interessante notar que, apenas uma vez, o relator pela CCJC ofereceu parecer oral em Plenário pela inconstitucionalidade da matéria. Todavia, em virtude de “erro” na tramitação, os efeitos do parecer terminativo da CCJC não foram aplicados e a matéria foi aprovada à revelia do parecer pela inadmissibilidade.

Além disso, no âmbito da CCJC, apenas em dois casos houve a apresentação de voto em separado pela inconstitucionalidade, pelas mesmas razões do veto (defeito de iniciativa).

Como se pode ver, na condição de autores, os parlamentares costumam apresentar projetos notadamente inconstitucionais; como relatores, oferecem pareceres questionáveis pela constitucionalidade de matérias; e, como membros de comissão, deixam de manifestar-se acerca de eventuais vícios de constitucionalidade por meio de voto em separado, por exemplo.

Essa “inércia” talvez se dê em virtude de ser a política um terreno complexo, em que, com frequência, interesses políticos superpõem-se à preocupação com a realização de um processo legislativo em consonância com as regras constitucionais e regimentais.

Assim, é possível que o parlamentar tenha ciência da inconstitucionalidade e, mesmo assim, por motivações políticas, apresente um projeto eivado de vício ou ofereça um parecer pela constitucionalidade sabendo que o projeto claramente fere a Constituição. Isso acontece, porque, na prática legislativa em geral, defender a inconstitucionalidade de um projeto de um colega, de um par, pode representar um custo político que nem sempre se está disposto a assumir. Assim, muitas vezes, parece mais fácil e menos custoso politicamente apresentar um parecer pela constitucionalidade e votar conforme a maioria ao invés de se insurgir contra um projeto que não lhe traz nenhum benefício ou perda. É claro que, a depender do tema e dos interessados, pode ser conveniente defender a inconstitucionalidade de um projeto.

Causa surpresa o fato de que a maioria dos projetos teve parecer pela constitucionalidade aprovado na própria CCJC. Era de se esperar que a análise feita no âmbito das comissões fosse mais meticulosa que a realizada oralmente em Plenário. Porém, essas suposições parecem não prosperar. Há certa fragilidade nas análises da CCJC, o que demonstra sua dificuldade em realizar com eficácia um autêntico “controle preventivo de constitucionalidade”.

Conclui-se, assim, que o exame de constitucionalidade funciona precariamente em instituições onde os acordos e os interesses políticos sobrepõem-se à manutenção da integridade jurídica e dos valores constitucionais. Por tudo isso, é de se indagar se de fato o Legislativo é capaz de realizar um “controle preventivo de constitucionalidade”, no sentido mais estrito e genuíno do termo.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, surgem vários questionamentos: o Legislativo realiza com eficiência o “controle preventivo de constitucionalidade”? E mais: é apropriado usar o termo “controle preventivo de constitucionalidade” para se referir ao exame de constitucionalidade que é feito pelas Casas Legislativas?

O caráter contramajoritário, a decisão fundamentada e o poder de decidir em última instância são aspectos que caracterizam o controle de constitucionalidade que é exercido pelo Poder Judiciário. Em vista disso, tem-se que o “controle preventivo de constitucionalidade”, realizado no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, justamente por não possuir os atributos acima, não pode ser considerado um controle de constitucionalidade propriamente dito.

O Poder Legislativo atua sob a dinâmica de um caráter majoritário, não no sentido quantitativo e numérico do termo, mas no sentido de refletir as nuances de uma maioria externa. Por representarem os mais variados grupos da sociedade, os membros do Legislativo de certa maneira espelham o pluralismo de opiniões, ideologias e credos constantes na sociedade. A diversidade é a essência do Parlamento e, por esse motivo, as Casas Legislativas jamais se investirão da imparcialidade própria dos tribunais, que está relacionada ao aspecto contramajoritário. O caráter majoritário e a parcialidade andam lado a lado.

No Poder Legislativo, projetos de lei são deliberados de maneira voluntarista e isso é legítimo simplesmente porque os deputados e senadores podem defender as categorias da sociedade e os interesses que bem desejarem, sejam eles ambientalistas, trabalhistas, ruralistas, religiosos, indígenas, empresariais, sociais, bancários, de minorais. Os parlamentares não têm dever de imparcialidade, de modo que são legítimos — apesar de ilegítimos do ponto de vista da decisão judicial — discursos que defendem ou rechaçam ideias com base em convicções pessoais ou argumentos de natureza religiosa, por exemplo. Em decorrência disso, as decisões tomadas no âmbito das Casas Legislativas não precisam ser imparciais, ao contrário daquelas proferidas pelo Poder Judiciário.

É interessante notar que o caráter político do legislativo impõe que não há precedentes a serem considerados, de maneira que o direito é inovado a todo instante. A esse respeito, Waldron (2003, p. 31) afirma que “a legislação é ato intencional (...) [e] o notável — o despudorado — a respeito dela é que se considera o direito modificado simplesmente em

virtude da comunicação da legislatura da sua decisão de justamente fazê-lo”. No Judiciário, ao contrário, os precedentes são levados em consideração e o dever de fundamentação da decisão judicial é mais exigente e está vinculado à defesa de direitos.

Os pareceres da CCJC estudados revelam fundamentação precária. Muitas vezes, eles constituem mera formalidade, costumam resumir o mérito do projeto e, quando da análise da admissibilidade, simplesmente concluem pela “constitucionalidade e juridicidade da matéria”, sem maiores esclarecimentos. Percebe-se, assim, que, em geral, não há muita preocupação em se elaborar um parecer pormenorizado com embasamento jurídico apto a justificar a (in)constitucionalidade do projeto. Os pareceres da CCJC analisados são, em geral, lacônicos, resumidos e pouco trabalhados.

Ademais, as decisões proferidas pelo Legislativo não têm o poder de decidir em última instância, como é o caso das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, a falta de imparcialidade, a não exigência de fundamentação detida e vinculada a precedentes e o fato de não configurar decisão terminativa são aspectos que mostram que o termo “controle preventivo de constitucionalidade” não é apropriado para definir o exame de constitucionalidade feito no Legislativo.

Os resultados da pesquisa mostram que a atuação da CCJC deixa a desejar no que concerne a um exame de constitucionalidade eficaz dos projetos de lei ordinária e complementar. Portanto, por que ainda assim as Comissões de Constituição e Justiça são órgãos imprescindíveis?

As comissões parlamentares representam fóruns privilegiados de discussão e interação entre a sociedade e o Parlamento. E é de se esperar que quanto mais amplo for o debate, mais racional será a lei. Em especial, as Comissões de Constituição e Justiça são órgãos indispensáveis para o debate democrático acerca da compatibilidade das proposições com a Carta Maior.

Todos os dias, as Comissões de Constituição e Justiça estudam projetos, examinam sua constitucionalidade, os aprovam ou rejeitam. Em maior ou menor número, há casos em que se aprovam ou rejeitam projetos inconstitucionais e aprovam ou rejeitam projetos constitucionais. As CCJs podem, assim, errar ou acertar, muitas ou poucas vezes — o que também ocorre com o Judiciário.

Vale notar que a quase totalidade dos projetos vetados foi aprovada na CCJC por unanimidade. Longe de demonstrar um consenso racionalmente construído, esse dado revela o

esvaziamento do debate no Parlamento. Especificamente em relação ao exame de constitucionalidade, pode-se dizer que essa constatação é alarmante, pois a divergência é salutar para o processo legislativo, para a política e para a democracia.

Em que pese seu caráter político, as Comissões de Constituição e Justiça representam um “filtro” — ainda que ineficiente —, que dificulta, ainda que nem sempre impeça, a aprovação de projetos inconstitucionais. Por isso, apesar de esse filtro (CCJC) funcionar precariamente, ele existe e constitui uma instância de controle contra a disseminação de projetos inconstitucionais.

No entanto, por não possuir o caráter contramajoritário, a decisão fundamentada e o poder de decidir em última instância, esse exame de constitucionalidade não pode ser confundido com um “controle de constitucionalidade”. Dessa forma, conclui-se que as Comissões de Constituição e Justiça realizam um exame de constitucionalidade das proposições, mas não um “controle preventivo de constitucionalidade” no sentido mais preciso do termo.

BIBLIOGRAFIA

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. 5ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

_____. *Ciência Política*. 19ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 11ª Edição, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_11ed.pdf?sequence=24>.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegInternoSF_Vol1.pdf>.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. *Curso de Regimento Interno*. Brasília: Edições Câmara, 2011.

CASSEB, Paulo Adib. *Controle preventivo de constitucionalidade no Brasil*. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, Nova série, Ano 14, v. 28, jul-dez 2011, p. 191-202.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *Curso de Direito Constitucional*. 37ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Do Processo Legislativo*. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Patrícia Cobianchi; MONTAL, Zélia Cardoso. *Controle preventivo de constitucionalidade em Portugal e no Brasil: alguns apontamentos*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, Ano 16, n. 64, jul-set 2008, p. 258-282.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4ª Edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2013.

LEE, Danilo. *O controle preventivo de constitucionalidade – algumas considerações*. Revista de processo, Ano 38, vol. 219, maio/2013, p. 259-275.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

_____. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da Legislação*. 1ª Edição. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.